

CONVENIO

Observatory on Latin America (OLA), The New School

Instituto de la Vivienda (IVC), GCABA

PROYECTO

Monitoring Processes and Outcomes in Slum Upgrading in Buenos Aires

INFORME FINAL

23 de febrero de 2018 al 22 de febrero de 2020

Este Informe Final presenta los resultados de la evaluación del Proyecto Integral de Reurbanización de la Villa 20 (PIRU Villa 20), realizada entre el 23 de febrero de 2018 y el 22 de febrero de 2020 por el equipo del Observatorio Latinoamericano (OLA), en el marco del convenio firmado entre el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) y The New School, el 23 de mayo de 2018.

EQUIPO DE TRABAJO DEL OLA

Dirección: Margarita Gutman y Michael Cohen

Coordinación: Lena Simet e Ileana Versace

Investigación: Carolina Maglioni, Julia Nesprias, Matías Ruiz Díaz y María Belén Fodde

ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN.....	004
1.1. Abordaje integral e innovación en las políticas de vivienda en Buenos Aires	
1.2. Evaluación y monitoreo del PIRU Villa 20	
2. DESCRIPCIÓN DEL CONVENIO.....	008
2.1. Lineamientos, actividades y resultados esperados	
2.2. Tareas realizadas	
2.3. Proceso de trabajo	
3. PROYECTO INTEGRAL DE REURBANIZACIÓN DE LA VILLA 20.....	012
3.1. Descripción del proceso-proyecto	
3.2. Antecedentes de intervenciones estatales en el barrio	
4. METODOLOGÍA.....	023
4.1. Integración Socio-Ciudadana	
4.2. Integración Urbana, Habitacional y Socioeconómica	
4.3. Plataforma de evaluación y monitoreo	
4.4. Evaluación de la sustentabilidad	
5. ANÁLISIS DEL PROCESO-PROYECTO.....	047
5.1. Consideraciones generales	
5.2. Integración Socio-ciudadana	
5.3. Integración Urbana	
5.4. Integración Habitacional	
5.5. Integración Socioeconómica	
5.6. Evaluación de la sustentabilidad	
5.7. Adaptación institucional	
6. APRENDIZAJES Y DESAFÍOS.....	310
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	321
8. ÍNDICE DE ANEXOS.....	327

1. INTRODUCCIÓN

El acceso a la vivienda asequible es uno de los grandes problemas que afectan a la ciudad de Buenos Aires. La tierra es un 30% más cara que en otras ciudades capitales de América Latina, lo que redundo en altas cargas financieras para muchos hogares y dificulta el acceso a la vivienda digna (IVC, 2018). Para quienes no pueden acceder a una vivienda en el mercado formal, los asentamientos o villas se presentan como soluciones más accesibles, pero a menudo tienen serias implicancias en las condiciones de vida y el bienestar de quienes viven allí.

Para comprender la dinámica del problema habitacional en la ciudad, debe tenerse en cuenta que alrededor de 250 mil personas, es decir, un 9% del total de los habitantes, viven en villas en condiciones de emergencia habitacional, sin servicios públicos de calidad, y generalmente localizados en zonas segregadas (IVC, 2019). Entre 2001 y 2010, el número de villas en la ciudad creció en un 17% y su población en un 52%. Su gran mayoría -un 80%- vive en la parte sur de la ciudad, en las comunas 4, 7 y 8 (Censo, 2010).

Las condiciones de vida en las villas son un motivo de preocupación porque, en la mayoría de los casos, los hogares viven en situación de precariedad y hacinamiento. Respecto de la situación económica, la informalidad laboral es comparativamente alta, ya que el 76% trabaja en condiciones precarias (Motta y Almansi, 2017). Además, en el caso de Villa 20, más de un tercio de su población es pobre y una tercer parte es indigente. Esta realidad impacta en los logros educativos y en la salud de sus habitantes. Sólo el 32% de los adultos mayores de 25 años han completado la escuela secundaria, en comparación con el 76% del resto de la ciudad. Un 18% de la población en edad escolar no asiste o nunca asistió a la escuela, proporción notablemente mayor al 4% del resto de la ciudad. Los resultados de salud también son preocupantes. La incidencia de enfermedades crónicas es significativamente más alta y la mortalidad infantil es un 25% mayor comparada con el promedio del país (Motta y Almansi, 2017). Además de la vulnerabilidad socioeconómica y habitacional, la estigmatización y la discriminación hacia quienes viven en estos barrios se traducen en exclusión y segregación socio-espacial.

El crecimiento de la población en villas ejerce, además, una gran presión sobre los sistemas de salud y educación, y se presenta como uno de los mayores desafíos que enfrenta el Gobierno de la Ciudad, no solo en términos habitacionales sino también para lograr una mayor cohesión social e integración urbana.

1.1. Abordaje integral e innovación en las políticas de vivienda en Buenos Aires

El Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) es el organismo responsable de planificar y ejecutar las políticas de vivienda de Buenos Aires. Para responder a los problemas habitacionales de los sectores de bajos ingresos, la planificación contempla el mejoramiento de siete villas: Villa 21-24, Ramón Carrillo, Lamadrid, Fraga, Rodrigo Bueno, Villa 1-11-14 y Villa 20. En 2016, el IVC reestructuró drásticamente las iniciativas de intervención en villas para promover su integración en el tejido urbano de la ciudad, y mejorar las condiciones habitacionales y socioeconómicas. Este enfoque, denominado por el IVC como "proceso-proyecto" dada su impronta participativa, es innovador en al menos cuatro aspectos.

Primero, el IVC aborda la problemática desde una perspectiva integral, entendiendo que la mejora de las condiciones de vida en las villas debe ir más allá de la mejora física de las unidades de vivienda. Las casas pueden ser mejoradas, pero si no se brinda apoyo que permita a los residentes mejorar su situación socioeconómica, los altos niveles de pobreza, las enfermedades crónicas, los bajos logros educativos y la segregación persistirán. Bajo esta premisa, el abordaje del IVC contempla el trabajo articulado con otras áreas de gobierno para lograr un cambio duradero. En este contexto, el proceso de integración no es unidireccional, sino que implica "integrar las villas a la ciudad, pero también la ciudad a las villas".¹

En segundo lugar, la participación de la comunidad es considerada esencial en los proyectos y un componente integral en cada paso del proceso, en el cual "las personas ya no son el objeto de las políticas públicas, sino el sujeto".² Esto se aleja del abordaje de los proyectos tradicionales que "informan" a la comunidad en lugar de integrarla a la planificación de su barrio. El proceso participativo se lleva a cabo en espacios y reuniones como la Mesa de Gestión Participativa y los Talleres de Manzana, donde los vecinos participan en el rediseño de sus manzanas, mediante la elaboración de diagnósticos y propuestas. La comunidad también decide sobre las mejoras de las viviendas, la provisión de nuevas soluciones habitacionales o la distribución de créditos para mudarse a otros barrios de la ciudad. Este abordaje se basa en la premisa medular del IVC en la cual la participación de la comunidad en los procesos de reurbanización contribuye a una mayor sustentabilidad del proyecto en el largo plazo.

En tercer lugar, la iniciativa del IVC busca romper la lógica proyectual tradicional, ya que no impone el mismo proceso a cada barrio. En cambio, reconoce que cada uno es diferente y, por lo tanto, debe seguir un camino propio de transformación para una mayor integración socio-espacial. En tanto las diferencias son mejor percibidas por sus habitantes, el proceso-proyecto coloca la participación de la comunidad en el centro de la intervención. Este enfoque requiere de la adopción de nuevas metodologías, instrumentos de planificación, regulaciones, etapas y asignación de recursos. Asimismo, la planificación a partir de un proceso-proyecto implica el uso de una gama variada e innovadora de instrumentos de intervención, organización y gestión que permiten ampliar su capacidad de adaptación al contexto específico en el que opera.

La cuarta y última característica es el énfasis en el monitoreo y la evaluación con un claro interés en medir los resultados de cada intervención, con foco en la efectividad de los programas, el rol de la participación en la resolución de conflictos, y la apropiación como factor determinante de la sustentabilidad de la reurbanización. Evaluar los efectos causales de dichos proyectos es una tarea compleja pero crucial para comprender las implicaciones de sus políticas y programas y puede ayudar a redirigir las intervenciones si las mismas resultaran en consecuencias inesperadas. Hay pocos estudios y proyectos que consideren la relevancia del monitoreo desde el principio, lo que vuelve el caso de la Villa 20 especialmente interesante de observar.

¹ Declaración de Juan Maquieyra, presidente del IVC, en una presentación de los avances del proceso-proyecto en The New School, noviembre 5, 2019.

² *Ibidem*.

1.2. Evaluación y monitoreo del PIRU Villa 20

El OLA ha trabajado junto con el IVC en la evaluación y el monitoreo del PIRU Villa 20, en un proceso colaborativo que impregnó cada una de las etapas, desde el diseño de instrumentos y la recopilación de datos hasta la organización de información y su interpretación. Estas enriquecedoras instancias de diálogo e intercambio, involucraron reuniones periódicas de trabajo con miembros de la institución de distintos niveles y áreas. Por un lado, se realizaron más de veinte reuniones generales de seguimiento, junto con el equipo de coordinación de la Villa 20, para la presentación de avances y la definición de los pasos a seguir. Asimismo, el equipo del OLA participó de mesas de debate acerca de la participación, con las diferentes coordinaciones territoriales del IVC. Por otra parte, se llevaron adelante cerca de veinte encuentros específicos con integrantes de dicho organismo, que aportaron información social o territorial, cuantitativa o cualitativa, así como institucional. En lo referente al relevamiento del proceso participativo, el equipo del OLA participó de 87 encuentros (Talleres de Manzana, Mesa Técnica de Gestión Participativa, Mesa de Gestión Participativa, Talleres Pre-consorciales, Talleres de Espacio Público), realizó 28 entrevistas (representantes del IVC y de otros organismos públicos, referentes barriales, vecinos) y aplicó 748 cuestionarios para el sondeo de opinión de los vecinos acerca de la satisfacción con el proceso-proyecto. El OLA también desarrolló una plataforma de monitoreo cuantitativo que busca evaluar los avances y el impacto socio-espacial de la reurbanización.

La hipótesis de trabajo que guía la evaluación y el monitoreo supone que la participación de la comunidad es un elemento estructurante del proceso-proyecto de intervención en la Villa 20 en tanto promueve la apropiación por parte de los vecinos y de ese modo contribuye a la sustentabilidad de la reurbanización. En el largo plazo, dicha sustentabilidad depende asimismo de otras variables, entre ellas, contextos económicos o normativos.

Este informe presenta los hallazgos de este trabajo colaborativo entre el OLA y el IVC respecto de esta premisa inicial. Da cuenta de los antecedentes de intervenciones en el barrio, de la metodología utilizada, del análisis realizado para cada uno de los objetivos de integración (urbana, habitacional, socioeconómica, socio-ciudadana) y sobre la adaptación institucional. Incluye además una serie de conclusiones finales. Los resultados se organizan en los siguientes cinco capítulos.

El **Capítulo 2** describe los términos de referencia del convenio entre el OLA y el IVC. Incluye los lineamientos que guiaron la evaluación y el monitoreo, las actividades previstas, los resultados esperados, las tareas realizadas y el proceso de trabajo llevado a cabo. A continuación, el **Capítulo 3** describe las especificidades del proceso-proyecto de reurbanización del PIRU Villa 20 y aborda los antecedentes de intervenciones estatales en el barrio. El **Capítulo 4** presenta la metodología utilizada para la evaluación y el monitoreo, basada en una estrategia mixta que comprende aspectos cuantitativos y cualitativos, así como proyectuales, según las dimensiones analíticas (Integración Urbana, Integración Habitacional, Integración Socioeconómica, Integración Socio-ciudadana). Se explican los criterios con los cuales se definieron los indicadores de producto y resultado que componen la Plataforma de Evaluación y Monitoreo; se informan las herramientas y técnicas implementadas para relevar, procesar y analizar el proceso participativo; se detalla el modo en el cual se sistematizó la documentación gráfica

para la visualización del proceso proyectual de las manzanas; y se describe el concepto de sustentabilidad adoptado para la evaluación del desempeño de la reurbanización en el mediano y largo plazo.

Por otra parte, el **Capítulo 5** compone el cuerpo principal del informe y se estructura a su vez en siete secciones que analizan la Integración Socio-Ciudadana, Integración Urbana, la Integración Habitacional, la Integración Socioeconómica, la Sustentabilidad del Barrio y la Adaptación Institucional. La **Sección 5.1** presenta los seis supuestos que guían el desarrollo analítico y se resumen en: la participación como herramienta para la gestión de conflictos; la compartimentación y la optimización del sistema participativo; la apropiación como parte de la evaluación del proceso-proyecto; la reformulación de las categorías de espacio público y espacio privado; el componente económico-financiero en la sustentabilidad del barrio; y la gestión participativa como motor de cambios a nivel institucional. Seguidamente, la **Sección 5.2** analiza la Integración Socio-ciudadana, es decir, el sistema de dispositivos participativos mediante los cuales los vecinos tomaron decisiones vinculadas al proceso-proyecto. El abordaje de los dispositivos se realizó según las siguientes sub-dimensiones: Inclusión y diversidad, Transparencia, Deliberación, Adaptabilidad, Modalidad de la toma de decisiones y Satisfacción de los actores participantes. En la **Sección 5.3** se evalúa la Integración Urbana que abarca aspectos como infraestructura, espacio público, movilidad y las dinámicas urbanas no esperadas. La **Sección 5.4** se ocupa de la integración habitacional y comprende la provisión y mejora de viviendas, la conexión domiciliaria a servicios básicos -con provisión mixta- y la seguridad de la tenencia. En la **Sección 5.5** se aborda la Integración Socioeconómica y se estudian aspectos relacionados con la salud, la educación, los ingresos familiares y el mercado laboral. La **Sección 5.6** considera la sustentabilidad del proceso-proyecto, que entendida de una manera integral incluye el estado económico-financiero de las familias, el tratamiento del medioambiente, la situación social y los niveles de apropiación de la reurbanización. En la **Sección 5.7** se trabaja el modo en que el IVC como institución debió adaptarse a las necesidades de procesos-proyectos de reurbanización con fuerte impronta participativa, con especial atención en la estructura organizativa, los recursos humanos, los circuitos administrativos y las herramientas legales.

Por último, el **Capítulo 6** presenta las conclusiones de la evaluación desde una perspectiva holística, y expone los principales aprendizajes y desafíos relativos al PIRU Villa 20.

2. DESCRIPCIÓN DEL CONVENIO

Este informe final da cuenta de los resultados de la evaluación y el monitoreo del Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU) Villa 20 en el periodo 2016-2019, a partir de un convenio de colaboración entre el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) y el Observatorio Latinoamericano (OLA), The New School. Si bien la firma del convenio se realizó en mayo de 2018, las tareas del equipo iniciaron con anterioridad, en febrero del mismo año. El comienzo anticipado se debió a la reconocida necesidad de registrar las actividades que se estaban llevando a cabo en esos momentos, con el objeto de tener una observación de larga duración del proceso-proyecto. El trabajo se desarrolló a lo largo de 24 meses, con entregas parciales de informes que detallaban las tareas realizadas y los avances analíticos, de acuerdo con un cronograma consensuado.

La finalidad del convenio fue desarrollar una herramienta que permitiera evaluar y monitorear los avances del PIRU Villa 20 respecto de los objetivos iniciales del IVC, formulados con el propósito de lograr la integración urbana, habitacional y socioeconómica del barrio mediante un proceso participativo que pudiera garantizar la sustentabilidad del proceso-proyecto. Para el abordaje de la evaluación y el monitoreo se retomaron dichos lineamientos y se definieron como dimensiones analíticas la Integración Urbana, la Integración Habitacional, la Integración Socioeconómica y la Integración Socio-ciudadana. Se utilizó en el análisis una metodología mixta, compuesta de herramientas cuantitativas y cualitativas. Se consideraron asimismo los aspectos proyectuales del proceso, mediante la incorporación de gráficos que permitieran sistematizar y visualizar los diagnósticos y las propuestas formulados por el IVC y por los vecinos.

El análisis se desarrolló bajo la hipótesis de trabajo consensuada de que la participación constituye un elemento estructurante del proceso-proyecto y permite garantizar una mayor sustentabilidad de la reurbanización, en el corto, mediano y largo plazo.

Si bien en un principio el alcance del convenio implicaba trabajar en cuatro villas de la ciudad (Villa 20, Villa 1-11-14, Rodrigo Bueno y Fraga) de manera comparativa, finalmente se optó por hacer foco en el PIRU Villa 20, dado lo avanzado del caso respecto de los otros tres al momento de la firma. A la vez, esta decisión conjunta entre el IVC y el OLA buscó que los aprendizajes surgidos de la experiencia en la Villa 20 pudieran hacerse extensivos a los demás barrios afectados por procesos-proyectos de reurbanización.

Se detallan a continuación los lineamientos del convenio, actividades previstas y resultados esperados involucrados en la evaluación y el monitoreo del PIRU Villa 20, las tareas realizadas y el proceso de trabajo llevado adelante por el equipo del OLA.

2.1. Lineamientos, actividades y resultados esperados

De acuerdo a lo establecido en el convenio, la evaluación y el monitoreo se centra en los siguientes lineamientos:

_Desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación para la reurbanización de la Villa 20, adaptable a otros procesos-proyectos en otros barrios de la ciudad, que incluye la recolección de datos y el diseño de indicadores.

_Análisis de los dispositivos diseñados por el IVC con el objetivo de promover la participación de los vecinos en el PIRU Villa 20 y sus efectos en la sustentabilidad del barrio, así como los cambios institucionales derivados de la impronta participativa del proceso-proyecto.

_Análisis y generación de datos cualitativos y cuantitativos y de información proyectual, para responder a las indagaciones iniciales, identificar los aprendizajes en la reurbanización de la Villa 20 y contribuir al diseño de futuras políticas públicas.

De estos ejes se desprenden una serie de actividades:

_Abrir un debate con el IVC acerca de la efectividad del diseño del PIRU e identificar obstáculos clave en su implementación.

_Identificar una serie de políticas prioritarias, cambios normativos e institucionales, e instrumentos para minimizar los obstáculos a las integraciones urbana, habitacional y socioeconómica, así como también la socio-ciudadana.

_Identificar un conjunto de preguntas y supuestos analíticos sobre los principales obstáculos para la integración.

_Revisar las bases de datos y sistemas de monitoreo existentes y diseñar una metodología adecuada para la evaluación de programas de reurbanización.

Entre los resultados esperados de estas actividades se incluyen:

_Poner a disposición del público estudios de caso sobre prácticas e instrumentos que puedan contribuir a la inclusión social.

_Crear una plataforma de monitoreo para hacer un seguimiento del progreso de la reurbanización.

_En el largo plazo, contribuir a la reformulación de prácticas urbanas según los aprendizajes adquiridos en el PIRU.

2.2. Tareas realizadas

A continuación se describen las tareas realizadas según el cronograma acordado, así como aquellas posteriormente añadidas:

Evaluación cuantitativa

_Revisión de la bibliografía nacional e internacional disponible sobre monitoreo y evaluación de proyectos de mejoramiento de barrios.

_Revisión de los datos existentes en el IVC y selección de indicadores relevantes. Elaboración de propuesta con sugerencias para recolección futura de datos.

_Digitalización y sistematización de las fichas técnicas del Relevamiento Socio Espacial (RELSE) llevado adelante por el IVC.

_ Creación de Matrices de Evaluación y Monitoreo, a partir de la definición de indicadores de producto y resultado, vinculados con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de la ONU.

_ Diseño de la Plataforma de Evaluación y Monitoreo.

_ Confección de una línea de base para cada una de las manzanas según los indicadores disponibles, a partir de los datos proporcionados por el IVC y la recolección de otros complementarios.

_ Análisis de los datos de la línea de base, de la primera medición de monitoreo, del desempeño obtenido en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, y de la implementación del Índice de Disimilitud, herramienta que mide el nivel de segregación del barrio con respecto a la ciudad y la comuna 8.

_ Georreferenciación y mapeo de datos por manzana.

_ Diseño del formulario y digitalización de la encuesta para el barrio Papa Francisco en la plataforma Kobo.

_ Desarrollo del Índice de Sustentabilidad en el barrio Papa Francisco y análisis de los resultados de la encuesta de gastos, apropiación y convivencia.

_ Avance en la digitalización del cuestionario de los aspectos sociales del RELSE en la plataforma Kobo.

Evaluación cualitativa

_ Revisión de la bibliografía nacional e internacional disponible sobre participación y apropiación.

_ Diseño del modelo de evaluación para el análisis del proceso participativo y la apropiación de las familias mudadas al barrio Papa Francisco.

_ Relevamiento de las sesiones correspondientes a los dispositivos participativos diseñados e implementados por el IVC: Mesa de Gestión Participativa, Mesa Técnica de Gestión Participativa, Talleres de Manzana, Talleres de Espacio Público y Talleres Pre-consorciales.

_ Implementación de sondeos de opinión en los Talleres de Manzana con el objetivo de evaluar la satisfacción de los vecinos con el proceso participativo.

_ Entrevistas a referentes barriales para el análisis de su rol en la Mesa Técnica de Gestión Participativa.

_ Entrevistas a integrantes del IVC para componer el proceso participativo y analizar los cambios institucionales promovidos por el PIRU.

_ Entrevistas a familias afectadas por el PIRU según las distintas operatorias, antes y después de la mudanza, a los efectos de evaluar la apropiación.

_ Sistematización y digitalización de planos de diagnóstico y propuestas elaborados por los vecinos y el IVC en los Talleres de Manzana.

- _Sistematización y análisis de la información recabada.
- _Estudio de los cambios institucionales promovidos por el PIRU.

2.3. Proceso de trabajo

Los mencionados lineamientos se abordaron con una metodología mixta, que involucra tanto aspectos cuantitativos y cualitativos como proyectuales, a los fines de elaborar un análisis integral y multidisciplinario de la evolución y los efectos del proceso-proyecto de reurbanización en la Villa 20 (ver capítulo 4).

Una de las primeras tareas realizadas consistió en la revisión de los instrumentos de relevamiento de datos implementados por el IVC (a través del Censo 2016 y el RELSE). Respecto del RELSE, se realizaron luego la digitalización y sistematización de los aspectos técnicos, así como la compatibilización de los datos correspondientes a los aspectos sociales provistos por el IVC.

A partir de los datos disponibles y recolectados, se procedió al diseño y la implementación de una Plataforma de Evaluación y Monitoreo que otorga un puntaje de desempeño para cada uno de los indicadores incluidos a partir de una meta establecida. Esto incluye la creación de Matrices de Evaluación y Monitoreo, compuestas por indicadores de producto y resultado que evalúan el proceso-proyecto y un Glosario que define cada uno de los indicadores y los procedimientos para recabar los datos y calcular los resultados.

En simultáneo, se llevó adelante el trabajo de campo para observar y recolectar información cualitativa relevante acerca del proceso participativo y la evolución del proceso-proyecto de reurbanización. Esto incluyó la asistencia del equipo OLA a las jornadas de los Talleres de Manzana, la Mesa de Gestión Participativa, la Mesa Técnica de Gestión Participativa, Talleres de Espacio Público y los Talleres Pre-consorciales. Del mismo modo, se realizaron una serie de entrevistas a referentes barriales, integrantes del IVC y familias afectadas por el PIRU. También se llevaron adelante sondeos de opinión para indagar en la satisfacción de los vecinos con el proceso participativo.

Con posterioridad y para complementar el análisis de los Talleres de Manzana, se relevó y digitalizó la documentación gráfica producida por el IVC y los vecinos en dichos encuentros. Esta información fue sistematizada a los efectos de visualizar y analizar el modo en que los vecinos y el IVC expresaron sus diagnósticos y propuestas.

Estas tareas permitieron realizar la evaluación del PIRU según las dimensiones analíticas mencionadas: Integración Urbana, Integración Habitacional, Integración Socioeconómica e Integración Socio-ciudadana.

A estas tareas se sumó la realización de la encuesta de gastos, apropiación y convivencia a los vecinos mudados al barrio Papa Francisco, junto con el equipo del IVC. Esto incluyó su diseño, digitalización en la plataforma Kobo, implementación y análisis. La encuesta no solo permitió avanzar en la evaluación de la sustentabilidad del PIRU sino también atender a la necesidad del IVC de relevar con cierta urgencia la situación socioeconómica de las familias mudadas, a fin de anticiparse a futuros inconvenientes relativos a la asequibilidad y la convivencia.

3. PROYECTO INTEGRAL DE REURBANIZACIÓN DE LA VILLA 20³

3.1. Descripción del proceso-proyecto

El equipo del IVC adoptó el “proceso-proyecto” como estrategia para planificar la reurbanización de la Villa 20. La misma involucra una doble lógica: una en la que el proyecto se actualiza a medida que avanza el proceso; y otra en la que el proceso se modifica a medida que se define el proyecto. Según el equipo de coordinación del Proyecto Integral de Reurbanización de la Villa 20 (PIRU), la idea de proceso-proyecto implica rediscutir la planificación, en particular las formas tradicionales o tecnocráticas, sin partir de un proyecto previo sino de una construcción por partes.⁴ A su vez, esta modalidad incluye el diálogo de saberes como herramienta de construcción de consensos en la toma de decisiones. Con el objetivo de promover la integración socio-ciudadana y la sustentabilidad de la reurbanización, el IVC generó una serie de espacios de participación.

En este marco, se requiere que el proceso-proyecto de reurbanización comprenda:

- _una política que favorezca la inclusión de la población en la toma de decisiones respecto de las acciones de gobierno;
- _un contexto de gestión abierta que se adapte a los vaivenes del proceso-proyecto;
- _un entramado de actores con poder en la toma de decisiones;
- _un equipo que conduzca el proceso-proyecto y que estructure la participación ciudadana;
- _el desarrollo de instrumentos de planificación y gestión participativa que permitan construir consensos;
- _una meta que oriente el proceso-proyecto y que admita modificaciones en sus distintas etapas.

El momento inicial de este enfoque estuvo determinado por la elaboración y sanción de la Ley N° 5.705/16. En su artículo 2° instrumenta la participación de los vecinos en el PIRU mediante la creación de la “Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Villa 20” (MGP). Asimismo, en su artículo 5° se establecen los temas que deberían ser objeto de tratamiento en la MGP:

- a. diseño y ejecución del relevamiento y diagnóstico socio-espacial;
- b. definición de los criterios adecuados para: construcción de vivienda nueva, mejoramiento de viviendas existentes, apertura y consolidación de vía pública, provisión de equipamiento urbano, mejora y consolidación del espacio público, provisión de infraestructura de servicios urbanos (redes de agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales, desagües pluviales y gas natural);

³ Los contenidos del presente apartado surgen del procesamiento y análisis de instrumentos normativos y documentos oficiales del IVC, de artículos bibliográficos y de entrevistas realizadas por el equipo del OLA a los responsables de la coordinación y al equipo territorial del PIRU-Villa 20.

⁴ Entrevista a Martín Motta, Coordinador del PIRU-Villa 20, 18 de abril de 2018, Sede IVC.

c. definición de inmuebles a recalificar, reconfigurar y consolidar, así como también la definición acerca de la prolongación, apertura y ensanche de calles, pasajes y pasillos existentes;

d. definición de criterios de adjudicación de viviendas y soluciones habitacionales definitivas, entre los que se incluirán: 1. familias que habiten viviendas emplazadas sobre la traza de las vías circulatorias a materializar; 2. familias que habiten viviendas en riesgo de derrumbe; 3. familias a relocalizar por esponjamiento; 4. familias a relocalizar por hacinamiento.

De acuerdo con esta ley, el IVC definió los alcances del PIRU, que giran en torno a tres ejes de intervención:

_integración urbana: involucra la conexión de redes troncales de servicios básicos, la vinculación con el entorno y la ciudad (aperturas de calles y pasajes), el mejoramiento de la red de espacios públicos y la seguridad de la tenencia de la vivienda;

_integración habitacional: comprende la conexión de redes domiciliarias de servicios básicos, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas (iluminación, ventilación, seguridad edilicia), y la construcción de viviendas nuevas para las familias afectadas por el proyecto;

_integración socioeconómica: busca proveer equipamiento social, y potenciar y formalizar la producción y el empleo.

Respecto de las obras vinculadas a la integración urbana, algunas son de incumbencia directa del IVC y otras dependen a su vez de otros organismos o empresas. Para la integración habitacional, el IVC prevé cuatro tipos de operatoria de crédito para las familias censadas: vivienda nueva en el Barrio Papa Francisco; vivienda por canje dentro de la Villa 20; vivienda en otros barrios; y mejoramiento de la vivienda. Por último, dado que la integración socioeconómica es la que menos depende de las acciones del IVC, este organismo se ocupa de proveer espacios para la instalación de equipamiento comunitario y de facilitar la articulación interministerial.

El IVC considera cuatro escalas de abordaje, la comuna, el barrio, las manzanas y las viviendas, cada una de las cuales implica distintos niveles operativos y modelos de gestión participativa que derivan en una serie de dispositivos. Estos últimos se entienden como tales en tanto disponen espacios, instrumentos y mecanismos para el desarrollo de dinámicas participativas, en el marco de acciones de gobierno que buscan promover entre los actores involucrados la toma conjunta de decisiones para la sustentabilidad del proceso-proyecto de reurbanización del barrio. Entre estos se cuentan:

_comuna: Taller de Espacio Público (TEP), destinado a los vecinos del barrio y orientado a debatir el diseño del espacio público;

_barrio: Mesa de Gestión Participativa (MGP), dirigida a los vecinos del barrio, su objetivo es comunicar y validar el avance del PIRU, y Mesa Técnica de Gestión Participativa (MTGP), convoca a los representantes de las organizaciones barriales, organismos de gobierno y ONG, se ocupa del análisis y la planificación de acciones técnicas específicas;

_manzanas: Taller de Manzana (TM), invita a los vecinos del barrio a participar en el diseño de cada una de las manzanas en instancias de diagnóstico y proyecto;

_viviendas: Taller Pre-Consortial (TPC), destinado a los pre-adjudicatarios de las viviendas nuevas, tiene el objetivo de informar sobre la implicancia del habitar colectivo y de consolidar los vínculos entre futuros convivientes, Entrevista con la Familia (EF), dirigida a las familias afectadas por el proyecto para definir la solución habitacional correspondiente, Espacio de Consulta (EC), convoca a los vecinos del barrio a evacuar dudas sobre el PIRU, Taller Consortial (TC), invita a los propietarios de las nuevas viviendas a formar y fortalecer el consorcio de cada edificio.

En estas instancias, de carácter flexible y horizontal, dado que se adaptan al proceso-proyecto y no operan de manera jerárquica, propician distintos tipos de participación, de acuerdo con la naturaleza de los temas sujetos a deliberación y los actores convocados. En cuanto a los niveles participativos, el equipo del IVC entiende que el más bajo refiere a instancias informativas y el más alto a instancias de co-gestión. Por ejemplo, según esta visión, a medida que se reducen las unidades de trabajo, aumenta el nivel de participación en la toma de decisiones, dado el mayor peso que adquiere la individualidad de los actores. Asimismo, cuando estas unidades se amplían, cobra protagonismo la diversidad de miradas acerca del tema en cuestión, y la participación colectiva se aleja de la co-gestión y se aproxima a un acto informativo.⁵

Dado que la cuestión participativa atraviesa las acciones tendientes a lograr una mayor integración urbana, habitacional y socioeconómica para la Villa 20, el equipo del IVC ha propuesto constituir la también en una dimensión autónoma, con sus propios objetivos e instrumentos, que se ha dado en llamar integración socio-ciudadana, a la vez que se vuelve relevante para la evaluación de las estrategias propuestas y los resultados obtenidos.

Por último, cabe mencionar que el IVC debió implementar cambios legales y administrativos para adaptar su organización interna a los nuevos procesos-proyectos de reurbanización y a su carácter participativo, así como a las nuevas necesidades de articulación entre las distintas áreas que componen el organismo.

3.2. Antecedentes de intervenciones estatales en el barrio

Las condiciones materiales y espaciales actuales de la Villa 20 son el resultado de la yuxtaposición de diferentes lógicas de producción del hábitat en las que participaron diversos actores, tanto socio-territoriales como estatales. Por lo tanto, constituye un espacio construido en el marco de las tensiones entre las prácticas sociales de apropiación del espacio a través de formas de conocimiento popular y las normas urbanas que regula el Estado (Motta *et al.*, 2018).

En este sentido, aunque las primeras ocupaciones se produjeron entre las décadas de 1910 y 1930 debido a su proximidad a la Quema del Bajo Flores,⁶ lo que definía sus complejas

⁵ Entrevista a Martín Motta, Coordinador del PIRU-Villa 20, 18 de abril de 2018, Sede IVC.

⁶ La Quema del Bajo Flores se encontraba emplazada en el trazado donde entre 1961 y mediados de la década de los '70 se llevó a cabo el programa municipal Parque Almirante Brown de saneamiento del área.

condiciones medioambientales, la Villa 20 se constituyó en un barrio de emergencia en la década de 1940 cuando la Municipalidad de Buenos Aires relocizó en esa zona a los habitantes provenientes de conventillos derribados para el ensanchamiento de la Avenida 9 de Julio (CESBA, 2017).

En 1948, la Fundación Eva Perón construyó un núcleo de viviendas en el cruce de las calles Larraya y Strangford (hoy Batlle y Ordóñez) para la localización de familias alojadas en hogares de tránsito. En torno a estas viviendas comenzó a poblarse la Villa 20, en algunos terrenos pertenecientes a la Municipalidad de Buenos Aires y en otros de dominio particular. Según uno de los adjudicatarios:

"Las casitas prefabricadas eran bajas. En el barrio no había ninguna comodidad para nada: ni agua, ni luz, ni nada que se le pareciera. El agua nos la daba un señor italiano de la cuadra de Strangford y había que ir a su casa a buscarla; la luz era alumbrarnos con una vela o con un farolito de querosén. Eran en total doce casitas; seis adelante y seis atrás en toda la cuadra. Estaban organizadas con un dormitorio, comedor y cocina juntos. Eran de madera y con el techo de chapa, de una sola agua. Al poco tiempo ya colocaron una canilla para el agua de las doce casitas, que entonces ya eran 20 porque habían puesto ocho más enfrente. Dejaban mucho que desear. Los baños eran una especie de casilla que había entre cuatro casas. Sólo era un agujero. Eso continuó así hasta que pasado un tiempo, la misma Fundación construyó más para allá como ochenta y tantas casitas de cartón (...) El Ministro de Obras Públicas (...) vino un día por el asunto de las casitas de cartón y había una señora que vivía detrás de nosotros, creo que se llamaba Márquez (...) Ese día se pudo acercar al ministro y le contó el problema nuestro (...) Este señor mandó construir unos baños de material con duchas, hizo veredas de adoquines y brea, pasos de material para entrar en las casas y dio luz eléctrica" (Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, 2006: 56).

En este marco, hasta la década de 1970, cuando la dictadura cívico-militar implementó una fuerte política de erradicación de villas, se produjo un crecimiento sostenido del barrio: "la población se incrementó de manera constante, tanto en periodos de expansión como de retracción económica: en 1958 el barrio contaba con 712 habitantes, en 1963 esa población había ascendido a 4.322 habitantes, y en 1976 llegaba a los 21.306 habitantes. Aproximadamente la mitad de esa población había nacido en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que la mitad restante provenía de otras provincias del país, y una pequeña proporción, de países vecinos" (CESBA, 2017: 57). De acuerdo al relato de los vecinos, entre las décadas de 1950 y 1970, las principales razones que los empujaron a trasladarse a la ciudad de Buenos Aires fueron la búsqueda de empleo y de un lugar pacífico donde llevar adelante sus vidas, en tanto se trataba en su mayoría de españoles que huían del régimen franquista o bolivianos que escapaban de la dictadura de Paz Estenssoro (Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, 2006: 58).

Las primeras experiencias organizativas en pos de la realización de acciones en torno a la mejora del hábitat datan de 1958 cuando, según los registros de la Comisión Nacional de Vivienda, el barrio contaba con una cooperativa, conocida con el nombre "Hogar Propio". Estas experiencias se consolidaron en la década de 1960 con acciones orientadas a la instalación de canillas colectivas, la ampliación del tendido eléctrico, el empedrado de algunas calles, entre

otras. A su vez, lograron la construcción de un centro de salud, un centro de acción familiar y una escuela de nivel primario. En la década de 1970, varios habitantes del barrio participaron del Frente Villero de Liberación Nacional y del Movimiento Villero Peronista (CESBA, 2017). Sin embargo, durante la dictadura cívico-militar (1976-1983), no solo dejaron de operar estas organizaciones, sino que la Villa 20 fue erradicada casi por completo y su población se redujo de 21.305 a 3.608 habitantes (Bellardi y De Paula, 1986). Entre 1976 y 1979 se destruyeron las viviendas y las mejoras que se habían producido en el barrio, mientras algunas familias de la Villa 20, de la Villa 19-Barrio INTA y de la Villa 6-Cildañez conformaron la cooperativa de vivienda "18 de Febrero" (CESBA, 2017).

Figuras 1 y 2. Fotografías de la erradicación de la Villa 20 en la década de 1970



Fuente: Archivo del Instituto de Vivienda de la Ciudad (Aguilar, Álvarez y Méndez, 2017).

A partir del retorno de la democracia, se inició un proceso de repoblamiento y crecimiento constante del barrio que continúa hasta la actualidad: 7.460 habitantes en 1991; 16.323 habitantes en 2001; 19.195 habitantes en 2010 (INDEC); y 27.990 habitantes en 2016 (Censo IVC). En 1984, la sanción Ordenanza N° 39.753 aportó un cambio sustantivo en la orientación de las políticas públicas hacia el sector. La misma postulaba la necesidad de regular la trama urbana de las villas y otorgar títulos de dominio de tierras a los vecinos. De este modo, se establecía el derecho a la población a permanecer y se revertía de manera radical la política implementada en el periodo anterior.

Este nuevo estatus jurídico no tuvo consecuencias prácticas hasta 1990 cuando el Poder Ejecutivo Nacional firmó el Decreto N° 1.001 por medio del cual se autorizó la venta de tierras fiscales a la población residente en villas. La instrumentación de esta normativa se llevó adelante a través de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales en el marco del Plan Arraigo, de cesión de tierra fiscales nacionales a provincias y municipios (Ley N° 23.967/91).

En este marco, para garantizar la participación de los vecinos, la municipalidad conformó junto con el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (del que formaba parte la Comisión Vecinal de la Villa 20 desde fines de la década de 1980), la Mesa de Concertación.⁷ Desde este espacio se ratificó la normativa nacional en el Decreto N° 1.797/90, que facultó a la Municipalidad de Buenos Aires a transferir a sus ocupantes los inmuebles bajo su dominio, y en la ordenanza N°

⁷ La Mesa de Concertación fue creada por el Decreto N° 3.330/91.

44.873/91 de creación del Programa de Radicación de Villas de Emergencia y Barrios Precarios de la Capital Federal, que incorporó a las villas como distrito de zonificación del Plan Urbano Ambiental (MPT, 2014; CEBSA, 2017).

En este período, bajo supervisión técnica de la por entonces Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), los pobladores del barrio realizaron obras de mejoramiento, entre las que se puede mencionar el tendido de la red de agua corriente y cloacas en distintos sectores, el asfaltado de algunas calles, como así también la construcción de 53 viviendas en el año 1992 por sistema de autoconstrucción, para la relocalización de familias de la villa. Estos dúplex en hilera, ubicados entre la Av. General F. Fernández de la Cruz, Lacarra, Pola y Chilavert, fueron construidos con aportes del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y de la CMV (Di Virgilio, Gil, Perea, Vitale y Ostuni, 2010; CEBSA, 2017).

Asimismo, se constituyó la Cooperativa de Trabajo, Vivienda, Crédito y Consumo “25 de Marzo” que desarrolló acciones de reordenamiento parcelario y mejoramiento habitacional -con financiamiento público y supervisión de la CMV- en las manzanas bajo su dominio (4, 10, 11, 12, 13, 15 y un sector de las manzanas 5, 6, 11 y 16).

Figura 3. Ilustración de las diferentes intervenciones estatales en la Villa 20



Fuente: Muestra "Habitar lo urbano: 50 años del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires".

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996, al explicitar el derecho a la vivienda y plantear la obligación de resolver el déficit habitacional, le otorgó a la radicación el estatus de derecho constitucional. Para ello, se promovía la integración urbanística y social de los habitantes de villas y asentamientos precarios, como así también se favorecía la regulación dominial y la autogestión del hábitat. En este contexto, la Ley Nº 148 sancionada en 1998, dispuso la atención prioritaria a la problemática social y habitacional en Villas y Núcleos

Habitacionales Transitorios (NHT) y creó la Comisión Coordinadora Participativa, conformada por representantes de los poderes ejecutivo y legislativo y de las organizaciones villeras, para el diagnóstico, seguimiento y planificación de propuestas para la urbanización de las villas de la Ciudad. El Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT), creado en 2001 mediante el Decreto Nº 206, constituyó la operatoria de aplicación de la Ley Nº 148/98 a fin de atender “la necesidad de llevar adelante un Programa que en forma específica tome a su cargo la solución integral del problema social, habitacional y urbano en las Villas y NTHs de la Ciudad de Buenos Aires, con sujeción a principios de integración social y participación de los sectores afectados” (Decreto Nº 206/01).

Con este nuevo marco normativo, se llevaron a cabo obras de infraestructura y apertura de calles, se promovió el mejoramiento y la construcción de viviendas individuales por autoconstrucción o mediante cooperativas de trabajo, a la vez que se inició en el caso particular de Villa 20 la construcción de un conjunto habitacional, sobre la Avenida General F. Fernández de la Cruz entre Pola y Larraya, para la relocalización *in situ* de las familias afectadas por aperturas de calles o construcción de equipamiento comunitario (Jauri, 2011).

El PRIT, que se presentaba como una ampliación de la participación de la población en los procesos de urbanización, no sólo careció de instancias de participación real sino que también fue una operatoria de alcance limitado: “Las intervenciones en el marco de este programa se limitaron a la construcción de algunas viviendas a través de procesos de autoconstrucción y de falsas cooperativas, dejando de lado acciones como el tendido de infraestructura urbana y de servicios” (CESBA, 2017: 32).

En los últimos años, la zona sur de la ciudad de Buenos Aires fue centro de diversos proyectos de desarrollo urbano próximos a la Villa 20: el emplazamiento de un Polo Farmacéutico en terrenos que habían pertenecido al estacionamiento del Parque de la Ciudad y una porción que estaba destinada a la reurbanización del barrio (Ley Nº 1.768/2005); la creación del Distrito del Deporte (Ley Nº 5.235/2014); y la construcción de la Villa Olímpica en el predio del Parque de la Ciudad (Ley Nº 5.704/2016), entre otras.

En el año 2004, en el contexto de demoras en el proceso de reurbanización de la Villa 20, los vecinos junto a distintas organizaciones impulsaron diversas estrategias judiciales para frenar la construcción del Polo Farmacéutico. Este proceso condujo a la sanción de la Ley Nº 1.770 en 2005 (modificada por las leyes Nº 1.853/05 y 2.054/06) que estableció el polígono afectado a la urbanización del barrio, y encomendó la realización de un censo y la elaboración de un proyecto en el que se pudiera garantizar la participación de los habitantes en todas las etapas del proceso. Aunque la reglamentación de esta ley nunca fue concretada y por lo tanto tampoco su ejecución e implementación, su sanción sentó las bases de la actual reurbanización.

La presencia de la playa de “Investigaciones Judiciales de la Policía”, en el predio ubicado entre la calle Pola, Av. Gral. F. Fernández de la Cruz, Av. Escalada y las manzanas 28, 29 y 30 del barrio (afectado a la reurbanización a partir de la Ley Nº 1.770/05), constituía uno de los principales conflictos, debido a la contaminación del suelo y las napas, y sus efectos nocivos para la salud de los habitantes. Por esta razón, entre 2000 y 2009, la Defensoría del Pueblo dictó varias

resoluciones⁸ en las que alertó sobre los riesgos para la salud y recomendó al GCBA la realización de acciones de descontaminación, compactación y disposición final de la chatarra tóxica, el saneamiento integral, desratización y desinsectación del predio popularmente conocido como cementerio de autos de la Policía Federal, como así también la realización de estudios epidemiológicos. En 2006, la Asesoría Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires inició un proceso judicial,⁹ a partir del cual el juzgado a cargo dictó una medida cautelar en la que ordenó se cumplieran las sugerencias formuladas por la Defensoría del Pueblo (CESBA, 2017).

La situación dominial del cementerio de autos transitó por diversas instancias judiciales en virtud de la complejidad vinculada a los retrasos y ambigüedades respecto a titularidad de los terrenos. En 1981, durante la intendencia de Osvaldo Cacciatore, la ciudad vendió los terrenos a la Policía Federal sin realizar la escrituración correspondiente, con lo cual en la práctica se cedió la administración al gobierno nacional, pero no la propiedad, que permaneció en manos del GCBA (MPT, 2014). En 2007, el Jefe de Gobierno de la Ciudad, Jorge Telerman, y el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Aníbal Fernández, firmaron convenios para, por un lado, transferir las tierras a la Ciudad de Buenos Aires y, por otro lado, avanzar en un proceso de reurbanización de la Villa 20. La Asociación Madres de Plaza de Mayo, por medio del proyecto “Sueños Compartidos”, construiría una parte de las viviendas proyectadas (una primera etapa de 96, sobre un total de 1.368, con equipamiento e infraestructura en un plazo de 12 meses); mientras que aproximadamente otras 1.600 viviendas (parte en lotes individuales y parte en edificios colectivos) serían construidas por el IVC en terrenos del predio que aún estaban libres.

En este proceso, el IVC mantuvo reuniones con organizaciones y habitantes del barrio en las que se acordó la realización de un censo para el diseño y adjudicación de las viviendas y, en virtud de la intervención judicial para la regularización de autoridades, se consensuó la participación de las organizaciones sociales con presencia en el territorio para la definición de las modalidades y procesos de avance de la reurbanización (MTP, 2014; CESBA, 2017).

En 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la Acordada Nº 2/09 del Expediente Nº 358/09, favoreció la gestión del decomiso, compactación y disposición como chatarra de los vehículos depositados en el cementerio de autos, al establecer un plazo de seis meses desde el secuestro y depósito de los automóviles para que el juez correspondiente informase qué hacer con los mismos. A su vez, a través del Decreto Nº 242/09 del Poder Ejecutivo Nacional, la Dirección Nacional de Fiscalización de Desarmaderos y Autopartes (dependiente el Ministerio de Justicia) comunicó la aplicación de la normativa, por lo cual hacia el año 2011 ya se había liberado el 90% del predio (MPT, 2014).

Los resultados de distintos estudios sobre el suelo del predio, realizados por la Universidad Nacional de San Martín y el INTI entre los años 2011 y 2013, establecieron que era necesario desarrollar acciones de saneamiento y, posteriormente nuevos análisis para determinar las

⁸ Resoluciones Nº 1948/00, 236/06, 575/07, 1768/07, 0990/08, 1190/09.

⁹ Expediente Nº 12975/5 “Asesoría Tutelar Justicia Contencioso Administrativo y Tributario contra GCBA sobre procesos incidentales”, radicado en el Juzgado de Primera Instancia Nº 2, en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MPT, 2014).

condiciones de habitabilidad de dichos terrenos. Por su parte, la construcción de viviendas en el marco del proyecto “Sueños Compartidos” nunca se inició y tampoco se avanzó en el proceso de urbanización del barrio.

Resulta pertinente señalar que a partir del año 2008 se produjo una reconfiguración institucional en el campo de las políticas de urbanización de villas y asentamientos de la CABA, con la reorganización del organigrama de la política habitacional que “implicó el vaciamiento administrativo y financiero del IVC, y la dispersión de sus funciones entre una diversidad de organismos” (Rodríguez, Di Virgilio, Arqueros Mejica, Rodríguez y Zapata, 2015: 14). En este sentido, se agregaron otros organismos dependientes del Ministerio de Desarrollo Económico: la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS)¹⁰ que efectúa tareas para el mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia; y la Corporación Buenos Aires Sur S.E. (CBAS), a través del Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR HÁBITAT).¹¹

Desde 2003, cuando mediante la Ley N° 1.251 la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) pasó a denominarse Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), este organismo se erigió en el encargado de la gestión de las políticas de villas, fundamentalmente a través del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT (PRIT). No obstante, aunque las adjudicaciones de viviendas continuaron estando a cargo del IVC, a través de un convenio¹² se estableció que la Corporación Buenos Aires Sur -CBAS-, quedaba a cargo de la urbanización y la construcción de viviendas en las villas y asentamientos de la zona sur de la ciudad, mientras que la UGIS se ocupaba del mantenimiento del hábitat en las villas y núcleos habitacionales transitorios. En la zona norte de la ciudad el IVC mantenía su competencia en la urbanización de villas y asentamientos (Villa 31 y 31 bis, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita (Cravino, Ricciardi y Sehtman, 2013).

En 2011 se creó la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico, para coordinar las acciones de las distintas áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) en pos de una intervención integral en las villas y barrios vulnerables, que en 2019 se disolvió y sus mandatos quedaron a cargo del IVC.

¹⁰ “A esta unidad le fueron asignando exclusivamente objetivos vinculados con la atención de las emergencias derivadas de la informalidad del hábitat de las villas y, a partir de los conflictos en torno a la regularización de la representación vecinal, a la regulación de los procesos de representantes de cada barrio. La mayoría de estos objetivos se encontraban previamente distribuidos entre la Gerencia Social del IVC y la Dirección General de Emergencia Habitacional, que desde el Ministerio de Acción Social concentraba buen parte de su actividad en las villas porteñas” (Cravino, Ricciardi y Sehtman, 2013: 338-339). Cabe señalar que “este organismo produjo un fuerte cambio en las prácticas de asistencia habitacional en estos barrios, dejando de lado los problemas estrictamente habitacionales, para concentrarse particularmente en los servicios y el equipamiento urbano” (Cravino, Ricciardi y Sehtman, 2013: 339).

¹¹ “Una de las claves de la política de urbanización diseñadas por Prosur Hábitat es que el foco de la misma se desplazará del mejoramiento de la vivienda particular hacia modalidades de reorganización urbanística y dominial de los barrios. Así, el objetivo será lograr la regularización de los mismos y no la mejora de las viviendas familiares o la mejora integral de los barrios” (Cravino, Ricciardi y Sehtman, 2013: 340).

¹² “Convenio Marco de Cooperación y Asistencia entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y la Corporación Buenos Aires Sur SE.”, firmado en febrero de 2008.

En este contexto, las intervenciones desarrolladas en la Villa 20 fueron las siguientes:

1. en función de la mencionada redistribución de funciones, la CBAS constituyó el organismo con responsabilidad en la reurbanización del barrio en el marco del programa PROSUR Hábitat; sin embargo, las acciones realizadas a través de esta operatoria fueron escasas y de bajo impacto a escala barrial, entre las que se mencionan (MPT, 2014; CESBA, 2017) la construcción en el año 2009 del Polideportivo de Villa 20, la escrituración de 33 viviendas en la manzana 1 en lotes regularizados y financiados con créditos del IVC, y la construcción de 25 viviendas a través de la Cooperativa de Trabajo, Vivienda, Crédito y Consumo “25 de Marzo”;
2. la SECHI, en el marco de los programas Hábitat, Inclusión Social y Mejoramiento de Villas, instaló un “Portal Inclusivo” en el barrio, orientado a brindar a los habitantes información sobre distintos programas del GCBA¹³, realizó algunas intervenciones estéticas (pintada de algunas fachadas junto a los vecinos, mejoramiento de plazas y construcción de rampas), y organizó talleres sobre diversas temáticas que funcionaron como iniciativas acotadas e intermitentes;
3. la UGIS desarrolló intervenciones coyunturales, parciales y de corto alcance en torno a problemáticas originadas por las características deficitarias del barrio, a través del Programa de Intervención Social en Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios y el Programa Veredas Limpias (se organizaron cooperativas y cuadrillas con vecinos del barrio para la reconstrucción de viviendas, la instalación de desagües pluviales, el mantenimiento del tendido eléctrico, la recolección de residuos y la realización de tareas de limpieza, y la UGIS se encargó de enviar camiones atmosféricos para el desagote de cloacas, cámaras sépticas y pozos ciegos como así también para el llenado de tanques de agua).

A pesar de contar con una ley propia de reurbanización (Ley Nº 1.770/05) y un extendido trayecto judicial, dos acontecimientos tuvieron relevancia al visibilizar los atrasos en el proceso de reurbanización del barrio y las necesidades habitacionales de los pobladores: en el año 2010 la toma de tierra en el Parque Indoamericano y, en 2014, del predio lindante a la Villa 20 (donde funcionaba el cementerio de autos de la Policía Federal) que, con el transcurso de la ocupación, pasó a denominarse “Barrio Papa Francisco”.¹⁴ En ambos casos, las tomas fueron desalojadas violentamente y los “compromisos adoptados por el Estado Nacional y la Ciudad con la Villa 20 y las familias ocupantes fueron incumplidos; la única intervención posterior al desalojo del barrio Papa Francisco fue la construcción de un muro para separar la villa de los terrenos linderos, que estaban vacantes” (CESBA, 2017: 63). No obstante, tanto el proceso del Parque Indoamericano como del Barrio Papa Francisco contribuyó a la construcción de un espacio de confluencia de habitantes y organizaciones diversas de base territorial, en pos del

¹³ Dicho Portal se ubicó, en un principio, en las instalaciones destinadas a la construcción del CESAC Nº 43, sobre la calle Fonrouge al 4300, y luego se trasladó a la Av. Escalada.

¹⁴ “En 2013, el Poder Ejecutivo remitió a la Legislatura el proyecto de ley del ‘Plan Maestro para la Comuna Nº 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 Nº 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” (Motta y Almansi, 2017: 158).

reclamo por el derecho a la vivienda y el cumplimiento de las normativas vigentes en materia habitacional.

En diciembre de 2015, con la asunción de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno de la Ciudad, se impulsaron procesos de regularización urbana y regularización dominial en villas y asentamientos precarios,¹⁵ en virtud de lo cual se sancionó una Ley de Ministerios de la Ciudad (Ley Nº 5.460/15 y Decreto reglamentario Nº 363/15) que modificó la orgánica institucional abocada a la resolución del déficit habitacional. En este marco, los organismos dedicados a la reurbanización de villas (la Secretaría de Integración Social y Urbana y el IVC) quedaron orgánicamente vinculados a la Jefatura de Gabinete.

La reurbanización de la Villa 20 quedó entonces bajo la responsabilidad del IVC, por lo cual este organismo inició un proceso de acercamiento a los referentes del barrio para establecer un diálogo orientado a definir los objetivos de intervención, así como a involucrar a los actores relevantes en la toma de decisiones y en el acompañamiento de la estrategia e intervención. Este proceso de participación puso “en evidencia que los proyectos originales de construcción de vivienda nueva para avanzar en la reurbanización del barrio tenían 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 se constituyó en un espacio de participación consciente en el proceso de toma de decisiones, que permitió profundizar la discusión y hacer aportes para que la reurbanización fuera realizable” (CESBA, 2017: 65).

Este proceso devino en la construcción participativa de un proyecto de ley en el que se establecieron los criterios de la reurbanización, el cual resultó votado en segunda lectura en noviembre de 2016. En este sentido, la Ley Nº 5.705 se constituyó en la normativa que orienta el PIRU Villa 20 que en la actualidad se desarrolla en el barrio.

¹⁵ En particular en las villas 31-31 Bis, Rodrigo Bueno y 20 y en el asentamiento Fraga (Playón de Chacarita).

4. METODOLOGÍA

De los objetivos generales convenidos entre el IVC y el OLA para la evaluación y monitoreo del PIRU, mencionados en el Capítulo 2, se desprenden una serie de objetivos metodológicos, referidos al modo de relevar, procesar y analizar la información, de acuerdo con las siguientes dimensiones: Integración Urbana, Integración Habitacional, Integración Socioeconómica e Integración Socio-ciudadana. Estas dimensiones se basan en los ejes de intervención del IVC y fueron acordadas con el equipo del OLA para la evaluación y el monitoreo del proceso-proyecto.

Para la evaluación del PIRU se implementó una metodología mixta, que implica un abordaje cuantitativo y cualitativo, incluyendo el proyectual. Esta aproximación permite, simultáneamente, ampliar y profundizar la investigación, a la vez que se compensan las fortalezas y debilidades inherentes al uso de cada enfoque de manera independiente. Por ejemplo, una investigación cuantitativa puede resultar débil para comprender ciertos fenómenos en su contexto, y puede ser equilibrada por una investigación cualitativa. Por otra parte, la investigación cualitativa se considera deficiente en cuanto al potencial de interpretaciones hechas por el investigador de manera sesgada y la dificultad para generalizar hallazgos en un universo mayor, lo que puede compensarse con una investigación cuantitativa. En cuanto a los aspectos más ventajosos de esta metodología es la posibilidad de triangular métodos, fuentes e investigadores, para examinar un mismo fenómeno con mayor precisión (Gordon, 2016).

El diseño de estrategias e instrumentos para este abordaje mixto estuvo a cargo de equipos de trabajo especializados en los campos de las ciencias económicas, las ciencias sociales, la arquitectura y el urbanismo. Mientras que la evaluación de las dimensiones Integración habitacional, Integración urbana e Integración socioeconómica se basó fundamentalmente en un enfoque cuantitativo, la evaluación de la dimensión Integración socio-ciudadana se sostuvo principalmente con un enfoque cualitativo. Si bien estas miradas se fueron complementando en las instancias de relevamiento y procesamiento de información, fue la instancia analítica la que alcanzó mayor grado de integración entre ambas metodologías, tal como se presentan en los capítulos 5 y 6.

En este marco, se utilizaron diversas herramientas para relevar, procesar y analizar la información. A partir de estos datos se diseñaron modelos de evaluación para cada una de las dimensiones mencionadas y para su evaluación conjunta (ver anexos 8.1.1 y 8.1.7).

El **relevamiento** tuvo en cuenta, en el caso de la línea cuantitativa, el Relevamiento Socio-Espacial (RELSE) y otros documentos e información provista por el IVC, así como información oficial disponible online, datos extraídos de Google Maps, encuestas y otros datos registrados en el campo por el equipo el OLA. En relación al RELSE se debe destacar que los datos disponibles fueron relevados con anterioridad al diseño de las matrices de evaluación y monitoreo.¹⁶ Por lo tanto, esos datos requirieron de una armonización a los fines de nutrir a

¹⁶ El abordaje cuantitativo se llevó adelante a partir de un marco analítico que incluye dos matrices de evaluación y monitoreo (A y B), que definen los indicadores a medir y monitorear (para más información, ver capítulos 4.2 y 4.3).

dichas matrices. Respecto de la línea cualitativa, la información fue recabada en su totalidad por el equipo de OLA, mediante revisión de documentos oficiales y registros de observación, sondeos de opinión y entrevistas, diseñados según cada dispositivo participativo (Taller de Manzana, Mesa Técnica de Gestión Participativa, Mesa de Gestión Participativa, Espacio de Consultas, Taller Pre-Consortial, Taller Consortial, Taller de Espacio Público).

El procesamiento implicó, para la información cuantitativa, la generación de un Registro Cuantitativo Socio-Espacial, en el que se volcaron datos del RELSE, de la participación de los vecinos y de la afectación al proyecto. Dado que el RELSE se enfoca en la recopilación de datos que permiten caracterizar la situación económica y habitacional de las familias, éstos no se ajustaban exactamente a lo requerido para la evaluación. El equipo del OLA debió entonces, por un lado, compatibilizar la información social disponible, que estaba parcialmente digitalizada, de manera de poder alimentar a las matrices de evaluación y monitoreo. Por otra parte, fue necesario digitalizar la información espacial correspondiente a 2.900 fichas que solo había sido registrada en papel. Toda la información relevada fue el principal insumo para la confección de la línea de base y la primera medición de monitoreo, cuyos datos fueron incluidos en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, organizada según las dimensiones mencionadas y en base a los indicadores definidos por el OLA y acordados con el IVC (para el listado de indicadores incluidos, ver capítulo 4.2). En el caso de la información cualitativa, las observaciones (87) y las entrevistas (28) fueron codificadas, mientras que los sondeos de opinión (748) fueron sistematizados. En cuanto a los documentos oficiales, se consideraron los normativos y los de difusión, y asimismo se redibujaron los planos de diagnóstico y propuestas que formaron parte del proceso proyectual en los Talleres de Manzana.

La instancia **analítica** tuvo dos momentos: en el primero lo cuantitativo y lo cualitativo se abordaron de manera independiente, mientras que en el segundo se integraron ambas lecturas para componer el relato según las cuatro dimensiones establecidas en la etapa inicial. Para la información cuantitativa se analizaron la línea de base, la primera medición de monitoreo disponible y los resultados de los indicadores de la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, cuya información estaba disponible. La línea de base incluyó información a julio 2019 y se realizó, por un lado, para 15 manzanas del sector macizo y consolidado a partir de la información disponible (1, 2, 3, 5, 6, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 28 y 29)¹⁷, mientras que la primera medición de monitoreo se realizó a enero 2020. Por otro lado, se incluyó la línea de base y la primera medición de monitoreo para Papa Francisco.¹⁸ Además, se construyó un Índice de Disimilitud para poder comparar los resultados de la Villa 20 con el comportamiento de la Comuna 8 y de la CABA. Asimismo, a partir de la encuesta realizada a 60 familias mudadas al Barrio Papa Francisco, diseñada e implementada conjuntamente entre el OLA y el IVC, se elaboró un Índice de Sustentabilidad. Este índice considera aspectos económicos, participativos y de apropiación por parte de los vecinos. El análisis cualitativo se realizó componiendo la información relevada y procesada para cada uno de los dispositivos participativos

¹⁷ En el análisis de los indicadores de productos y resultados de cada dimensión, estos avances se incluyen como los indicadores de “Villa 20” (ver sección 5.3, 5.4 y 5.5).

¹⁸ En el análisis de los indicadores de productos y resultados de cada dimensión, estos avances se incluyen como los indicadores de “Papa Francisco” (ver sección 5.3, 5.4 y 5.5).

mencionados: Taller de Manzana, Mesa Técnica de Gestión Participativa, Mesa de Gestión Participativa, Espacio de Consultas, Taller Pre-Consorcio, Taller Consorcio y Taller de Espacio Público. En el caso de los Talleres de Manzana, se analizó en particular el proceso proyectual. En la segunda etapa, desarrollada en el capítulo 6, se integraron los abordajes cuantitativos y cualitativos, se reorganizó la narrativa de acuerdo con la hipótesis inicial de trabajo, que supone una mayor sustentabilidad del proceso-proyecto dada su impronta participativa.

De manera simultánea se abordó el análisis institucional, a partir del estudio de documentos oficiales del IVC y de entrevistas realizadas a miembros de áreas clave de la institución, con el objetivo de dar cuenta de los cambios administrativos y legales implementados en el IVC, desde el inicio del PIRU Villa 20.

A continuación, se detalla la metodología implementada para las distintas dimensiones (integración socio-ciudadana, urbana, habitacional y socioeconómica), así como los parámetros definidos para la evaluación de la sustentabilidad del proceso-proyecto.

4.1. Integración socio-ciudadana

La documentación y evaluación de la dimensión socio-ciudadana del PIRU tiene como propósito analizar si la estructura institucional, los equipos de trabajo, los instrumentos y dispositivos previstos por el IVC, como así también los métodos y actividades propuestas, habilitan o no y de qué manera la activa participación de los vecinos en el proceso de planificación urbana, entendida como la capacidad y la posibilidad que tienen las personas y los grupos de influir en las condiciones que afectan sus vidas (Reese, 2008). Se busca de este modo aportar observaciones que permitan eventualmente introducir ajustes en proyectos en marcha, así como re-direccionar futuros proyectos de reurbanización.

Para ello, se construyó un modelo de análisis con una perspectiva situada (Couto, Foglia y Rofman, 2016), a partir de un diseño metodológico cualitativo de evaluación, de carácter flexible para poder abordar la complejidad del proceso participativo. El objetivo es proporcionar una descripción densa que considere el contexto y los significados atribuidos por la diversidad de actores involucrados y permita comprender los modos de interacción que confluyen en la materialización del PIRU.

En este contexto, la participación de los vecinos en el PIRU-Villa 20 es entendida como un proceso que involucra la asociación no espontánea de diferentes actores (con intereses diversos) a fin de lograr el objetivo de la reurbanización del barrio, lo que implica la concertación y la cesión de poder para poder cumplir con los propósitos establecidos utilizando recursos limitados (Pelli, 2007; Motta, 2017).

Relevamiento

El relevamiento de cada dispositivo participativo (Taller de Manzana, Mesa Técnica de Gestión Participativa, Mesa de Gestión Participativa, Espacio de Consultas y Taller de Espacio Público) se realizó empleando diversas técnicas y diseñando diversos instrumentos, aplicados en el trabajo de campo:

_Análisis de documentos oficiales del IVC.

_Observaciones no participantes: bajo el supuesto de que las entrevistas y las narraciones únicamente hacen abordables los relatos de las prácticas y no las prácticas mismas, se complementó el estudio utilizando la técnica de observación no participante a fin de descubrir cómo circularon los sentidos, cómo se disputaron y cómo se plasmaron en el proceso (Flick, 2004). Se realizaron observaciones de los diversos dispositivos participativos.

_Entrevistas semi-estructuradas: entendidas como una conversación entre iguales y no como un intercambio estructurado, se buscó no sólo obtener respuestas sino aprender a plantear preguntas, y se intentó captar en las propias palabras de los entrevistados sus propias visiones. Se realizaron entrevistas a los diversos actores involucrados en el proceso de reurbanización: responsables del equipo coordinador y miembros del equipo territorial, referentes de organizaciones con presencia en territorio, representantes de instituciones invitadas y familias afectadas por el PIRU.

_Sondeos de opinión: acerca de la calidad del proceso participativo a través del uso de un cuestionario estandarizado y autoadministrado por los propios vecinos.

Dadas las particularidades que asume la metodología cualitativa, se decidió trabajar a partir de un muestreo intencional¹⁹, por lo que el tamaño de la muestra se define de acuerdo a criterio de saturación, es decir, “el momento en que los nuevos datos no aportan más elementos a los ya relevados” (Kornblit y Petracci, 2004: 17).

Por otra parte, dentro del dispositivo Talleres de Manzana se consideró necesario implementar el relevamiento del proceso proyectual, como parte fundamental para comprender el avance de la reurbanización de la Villa 20. Analizar esta dimensión resulta ineludible en una estrategia de planificación que el IVC ha definido como de “proceso-proyecto”. Esto permite además poner de relieve un gran volumen de información obtenida en los distintos grupos o sub-talleres en los que se dividieron los Talleres de Manzana. Esta información, fruto de la participación de los vecinos en los distintos encuentros, escapa a las lógicas de una observación no participativa tradicional.

El relevamiento de la información obtenida presenta ciertos desafíos. En principio cada sub-taller define estrategias gráficas de recolección de información, representando los mismos elementos de formas distintas o poniendo un mayor énfasis en algún aspecto particular. Esto deriva de las estrategias propias de cada coordinador para llevar adelante el taller, por tal motivo no hay un grupo igual al otro.

¹⁹ Cabe señalar que la noción de representatividad implicada en este tipo de muestreo cualitativo busca la ejemplaridad y no la representación estadística. Según Maxwell, el muestreo intencional permite alcanzar, por lo menos, cuatro metas: 1) lograr mayor representatividad en las conclusiones, seleccionando contextos, individuos y actividades que se consideran “típicos”; 2) captar adecuadamente la heterogeneidad de la población, seleccionando sistemáticamente individuos, contextos o momentos que representen las variaciones posibles más importantes; 3) examinar deliberadamente los casos críticos para la teoría que se está desarrollando o estudiando, los cuales muchas veces sirven de “prueba crucial”; y 4) permite establecer comparaciones para hallar razones de las diferencias entre contextos, momentos o individuos (Maxwell, 1996).

Procesamiento

Respecto de los registros de observación y las entrevistas, fueron codificadas según las siguientes dimensiones analíticas: inclusión y diversidad; transparencia; deliberación; adaptabilidad; modalidad de la toma de decisiones; y satisfacción de los actores. Los sondeos de opinión fueron sistematizados en una base de datos, de acuerdo con las preguntas realizadas sobre: la información recibida; las posibilidades de expresión; y la satisfacción con los resultados y las propuestas.

En cuanto a los Talleres de Manzana, una parte de la información fue procesada en el marco de la Plataforma de Evaluación y Monitoreo (asistencia, votación y definición del proyecto, y conflictos) y otra en el marco del análisis proyectual. Para este último se propusieron una serie de estrategias gráficas, a los efectos de sistematizar la información volcada en los distintos sub-talleres, mediante la traducción a un lenguaje común que permita su lectura comparada, pero sin perder parte de la riqueza de los aportes producidos por dichos grupos (ver anexo 8.2). Para esto se consideraron las siguientes cinco etapas:

_Estado inicial: parte de la documentación generada por el IVC (RELSE) para iniciar el proceso de trabajo en los talleres. Se consigna aquí la fecha de inicio del taller para poder comprender el proceso de la manzana tratada en relación con el resto del proceso de urbanización. En la medida que éste avanza se van incorporando definiciones logradas en las manzanas vecinas (aperturas de calles, pasajes, ensanches, etc.) al proyecto a producir para esta manzana.

_Diagnóstico del IVC: el equipo del IVC realiza un primer diagnóstico de la manzana considerando el estado general de las viviendas, la densidad habitacional y las condiciones de iluminación y ventilación de cada unidad.

_Diagnóstico de los vecinos: como contraparte los vecinos realizan su propio diagnóstico sobre el plano, obteniéndose tantos diagnósticos como grupos se han conformado para el encuentro. Asimismo, se releva una primera intención de los vecinos de acceder a una solución habitacional o permanecer en su vivienda.

_Propuesta votada: cada grupo elige entre las propuestas presentadas por el IVC cuál satisface más sus deseos y aspiraciones para la manzana. Luego de un nuevo ajuste, plasmado en la documentación, un delegado por grupo justifica dicha decisión frente al resto de los grupos.

_Propuesta consensuada: consiste en la presentación del plano que exhibe los cambios realizados a partir de encuentros individuales con los afectados por el proyecto de manzana.

Análisis

Teniendo en cuenta las escalas de intervención, la definición de participación y los diferentes dispositivos que la habilitan, se elaboró un modelo de evaluación que define las dimensiones e indicadores de análisis:

_Inclusión y diversidad. Refiere al entramado de actores involucrados en cada instancia participativa, teniendo en cuenta que todos los actores relevantes hayan sido invitados a

participar y que, tanto aquellos que hayan participado como los que no, lo hayan hecho independientemente de sus capacidades y recursos. Se considera la caracterización de los actores (gubernamentales y no gubernamentales), diferenciando los roles asumidos y su relación con la iniciativa (en términos de poder de intervención, es decir, capacidad para impedir, reorientar o impulsar la estrategia). Los indicadores correspondientes a esta dimensión son: entramado de actores involucrados; nivel de representatividad; y relación con la iniciativa.

_Transparencia. Implica la accesibilidad a la información, es decir, que la información respecto al proceso y su contenido sea fácilmente accesible por múltiples canales. Se pone el foco en la capacidad de comunicación y de dar respuesta del equipo del IVC como así también la receptividad de los otros actores participantes. Los indicadores definidos en este grupo son: capacidad de comunicación del IVC; capacidad del IVC para dar respuesta a los comentarios de los participantes; y receptividad de los actores.

_Deliberación. Alude a la habilitación de espacios de intercambio y debate basados en el respeto y la reciprocidad, cuyo resultado pueda ser incorporado a las propuestas originales. Se refiere al temario (es decir, las problemáticas y cuestiones sujetas a discusión) en cada dispositivo participativo, con foco en cuáles son las principales propuestas del IVC, los temas que suscitan conflicto (en términos de malestar y resistencia) y las alternativas propuestas por los otros actores involucrados, analizando el clima y la legitimidad de los distintos saberes en este intercambio. En este caso, los indicadores son: propuestas del IVC y justificación; temas que suscitan malestar y conflicto; reacción de los actores y alternativas propuestas; promoción y habilitación de espacios de diálogo e intercambio; incorporación de propuestas de otros actores; clima de trabajo; y legitimidad de los saberes de los actores.

_Adaptabilidad. Se relaciona con la capacidad del proceso de manejar conflictos internos y aspectos exógenos que interfieren en él. Se consideran el tipo de conflicto, los actores involucrados en los mismos (y sus intereses) y las estrategias de resolución puestas en juego en cada caso. Los indicadores correspondientes a esta dimensión son: tipo de conflicto; intereses de los actores involucrados; y estrategias de resolución de conflictos.

_Modalidad para la toma de decisiones. Se observa si las mismas se toman por consenso o por votación. Los indicadores definidos en este grupo son: decisión por consenso; y decisión por voto.

_Satisfacción de los actores participantes. Da cuenta de la legitimación del proceso según su capacidad para resolver problemas colectivos. En este caso los indicadores son: satisfacción con el proceso participativo; legitimidad de los resultados; confianza en las instituciones; y satisfacción con los resultados.

4.2. Integración urbana, habitacional y socioeconómica

Además de la evaluación de la integración socio-ciudadana, la metodología comprende el análisis de otras tres dimensiones originalmente propuestas por el IVC y utilizadas por el equipo OLA a los fines de definir los alcances del monitoreo y la evaluación del proceso-proyecto. Estas

dimensiones son: integración urbana, que incluye las subdimensiones de infraestructura, espacio público y equipamiento urbano, y movilidad-accesibilidad; integración habitacional, que comprende la provisión de viviendas nuevas, el mejoramiento de viviendas existentes, regularización dominial y mantenimiento y sustentabilidad; y por último la integración socioeconómica, que analiza las subdimensiones de salud, educación, cultura e ingresos y la situación laboral.

En principio, el abordaje de estas tres dimensiones se realizó a partir de una metodología cuantitativa que consistió en el diseño de las matrices mencionadas anteriormente, incluyendo la definición de los indicadores para la medición del alcance de las metas establecidas en relación a una línea de base. Para esto, se solicitó al IVC una definición de los resultados esperados en relación a los productos provistos o gestionados. Sin embargo, esta definición de indicadores fue no sólo realizada a partir del enfoque cuantitativo, sino que requirió además del aporte de las observaciones realizadas en la evaluación cualitativa. Las observaciones relativas a la dimensión socio-ciudadana permitieron incorporar a las matrices de evaluación y monitoreo los cambios que se fueron sucediendo a lo largo del proceso proyectual, así como priorizar los aspectos y las subdimensiones a ser medidos.

A continuación, se detallan los alcances de cada una de las dimensiones y los tipos de indicadores incluidos en las matrices,²⁰ a los fines de la evaluación y el monitoreo del proceso-proyecto:

Integración urbana: en esta dimensión se incluyen las intervenciones urbanísticas, tendido de redes de servicios, expansión de redes de transporte y de movilidad, y regularización dominial. El principal objetivo de esta integración es medir la generación de condiciones similares entre el barrio, la comuna 8 y la ciudad, a los fines de reducir la segregación espacial y por ende la asimetría en la calidad de vida entre los habitantes de la villa y el resto de la CABA. Cabe destacar que por segregación espacial se entiende la aglomeración de familias o hogares de un mismo nivel socioeconómico en un espacio delimitado, en contraposición a otras concentraciones espaciales de grupos socioeconómicos homogéneos (Sabatini, 2006). Se incluyen aquí un total de 28 indicadores de producto y 25 de resultado distribuidos en 4 subdimensiones, que conforman las matrices de evaluación y monitoreo A y B.

Subdimensión	Indicadores de producto	Indicadores de resultado
Infraestructura	• % de manzanas provistas de agua potable • % de manzanas provistas de red eléctrica • % de manzanas provistas de desagües	• Cantidad de cortes de agua en el último mes en el barrio • Cantidad de apagones en el último mes en el

²⁰ La descripción de cada uno de los indicadores y los cálculos para obtener su puntaje se detallan en el anexo B2. Los indicadores aquí descriptos refieren al marco general de las matrices de evaluación y monitoreo para el proceso-proyecto. Algunos de ellos no fueron incluidos en la línea de base y el primer monitoreo a Papa Francisco, ya que no referían a aspectos del proyecto en este sector específico del barrio. Por ejemplo, indicadores como “Cantidad de créditos entregados para compra de vivienda fuera del barrio” no contribuyen en el seguimiento de las familias mudadas a Papa Francisco.

	cloacales • Metros lineales de red pluvial contruidos	barrio • Cantidad de incendios en el último mes causados por conexiones defectuosas • Cantidad de inundaciones en los últimos 12 meses en el barrio • % de viviendas con desagote a pozo ciego
Espacio público	• Cantidad de fachadas cicatrizadas • % de cuadras con alumbrado público LED • % de cuadras con recolección regular de residuos en manos de GCBA • % de cuadras con servicio de barrido y limpieza en manos de GCBA • % de cuadras provistas de arbolado • % de manzanas a menos de 500 m. de distancia de espacios abiertos de esparcimiento • M2 de espacio público de esparcimiento disponible	• % de viviendas integradas al espacio urbano • % de familias que sufrieron un hecho de inseguridad dentro del barrio en los últimos 12 meses • % de familias que mejoraron la percepción de seguridad • % de tiempo de uso del espacio público en horario nocturno • Percepción del mantenimiento del espacio público • Nivel de contaminación del aire • % de tiempo recreativo en el barrio fuera de la casa
Accesibilidad y movilidad	• Cantidad de calles abiertas y habilitadas del total proyectado para la manzana • Cantidad de pasajes abiertos y habilitados del total proyectado para la manzana • % de avance de mudanzas en apertura de calles proyectadas para la manzana • % de avance de mudanzas en apertura de pasajes proyectados para la manzana • % de avance de cicatrizaciones en apertura de calles proyectadas para la manzana • % de avance de cicatrizaciones en partura de pasajes proyectados para la manzana • % de avance de infraestructura en apertura de calles proyectadas para la manzana • % de avance de infraestructura en apertura de pasajes proyectados para la manzana • % de calles y pasajes identificados y señalizados • % de cuadras accesibles por rampa • % de semáforos instalados según proyecto • Cantidad de paradas de colectivo instaladas en el barrio • % de manzanas a menos de 300 m. de distancia de un medio de transporte • % de manzanas a menos de 500 m. de distancia de una bicisenda	• Cantidad de líneas de colectivo que ampliaron su recorrido al interior del barrio • % de cuadras a los que los servicios de emergencia pueden acceder con facilidad • % de viviendas que obtuvieron su domicilio • Cantidad de accidentes de tránsito • Facilidad de personas con algún tipo de discapacidad motriz en el hogar para trasladarse por sí solas en la vía pública • Tiempo de traslado a centro de la ciudad • Tiempo para acceder a transporte público desde la manzana • Cantidad de accidentes de ciclistas en la vía pública
Dinámicas urbanas no esperadas	• % de familias con título de propiedad • % de familias con contrato de alquiler en	• % de familias que quieren mudarse de barrio • % de familias que viven en el barrio con

	proceso de formalización • % de viviendas que se adecúan a la normativa del Barrio 20	problemas de asequibilidad (Affordability) • % de familias con percepción de riesgo a desplazamiento del barrio • Cantidad de casas con construcciones adicionales informales en los últimos 12 meses • Cantidad de casas informales que se construyeron en los últimos 12 meses
--	---	--

En la subdimensión de infraestructura se incluyeron indicadores que permiten medir la evolución de los productos referidos a la conexión de las manzanas de Villa 20 a las redes de servicios básicos de la ciudad. En cuanto a los resultados, se incluyeron indicadores que buscan medir el impacto que tiene la conexión a redes formales de servicios a nivel urbano: inundaciones, incendios por conexiones defectuosas, cortes de agua y apagones, así como el desagote de las viviendas a pozo ciego ante la falta de cloacas.

En la subdimensión de espacio público, se consideraron indicadores relacionados con la calidad y la seguridad, con el mantenimiento en manos del GCBA y con el impacto ambiental de las intervenciones. En cuanto a los productos, se consideró la cicatrización de las fachadas, la provisión de alumbrado LED y arbolado, la recolección de residuos y barrido y limpieza en manos del GCBA, y el acceso a espacios de esparcimiento. En cuanto a los resultados, se incluyeron indicadores relacionados con el uso y la percepción del espacio público, el impacto del arbolado en la calidad del aire y mediciones relacionadas con la seguridad en el barrio a los fines de entender si la provisión de infraestructura en el espacio público contribuyó a reducir los hechos de inseguridad en el espacio público así como a mejorar la percepción de seguridad por parte de los vecinos. En cuanto a este último punto, si bien se entiende que la seguridad urbana es un fenómeno en el que inciden distintos factores, los indicadores fueron incluidos para poder medir el impacto de la reurbanización en las dinámicas que tienen lugar en el espacio público, como la construcción del otro en los medios de comunicación o los imaginarios acerca de la vida en los barrios populares. Asimismo, queda abierta la posibilidad de contemplar en esta evaluación los hechos y las percepciones acerca de la violencia institucional ejercida por las fuerzas de seguridad hacia la población residente en villas.

En cuanto a la accesibilidad y movilidad, se busca analizar la conectividad de Villa 20 así como las mejoras en seguridad vial. En los indicadores de producto se incluyeron intervenciones que tienen impacto directo en la mayor conectividad del barrio, como la apertura de calles, la instalación de nuevas paradas de colectivo y el acceso a transporte público y las bicisendas. Además, se consideraron mediciones que ayudan a comprender las mejoras relacionadas con la accesibilidad y la seguridad en la vía pública. Para los indicadores de resultado, se consideró en primer lugar el impacto que tiene la apertura de calles y pasajes para el ingreso de servicios de emergencia al barrio. Por otro lado, como resultado de las intervenciones relacionadas con la seguridad vial, se incluyeron indicadores relacionados con la reducción de accidentes de tránsito y de accidentes de ciclistas. Respecto de las mejoras en la conectividad, en tanto impactarían en la posibilidad de conseguir oportunidades laborales, se busca medir no sólo la

cantidad de líneas de colectivo que ingresarán al barrio a partir del proyecto de reurbanización, sino también el tiempo que toma a los vecinos llegar hasta un medio de transporte público.

Por último, por dinámicas urbanas no esperadas se entienden las consecuencias desfavorables a nivel inmobiliario y de informalidad que pueden suceder como resultado de diferentes políticas ejecutadas durante el proceso de reurbanización. El principal objetivo de registrar estas consecuencias es evitar fenómenos no deseados como la gentrificación o la tugurización del barrio luego de los trabajos de reurbanización. En el caso de los productos, se consideran el otorgamiento de títulos de propiedad, de contratos de alquiler formales y la adecuación normativa. Por otro parte, los resultados refieren a la asequibilidad de la vivienda y la percepción de riesgo de desplazamiento, así como el deseo de los vecinos de mudarse de barrio. Por último, se busca registrar el nivel de construcción informal.

Integración habitacional: este tipo de integración es entendida como la ejecución de las obras y los cambios necesarios a fin de garantizar el acceso a la vivienda digna y a niveles apropiados de habitabilidad, sustentabilidad y seguridad de la tenencia en las viviendas del barrio. En este sentido, la habitabilidad comprende aspectos como la conexión domiciliar a las redes de servicios básicos, la construcción de viviendas nuevas y el mejoramiento de las viviendas existentes, factores que inciden en la salud de los vecinos y la seguridad al interior de las viviendas. Además, la integración habitacional refiere a la posibilidad por parte de las familias de acceder a la vivienda asequible y a títulos formales de propiedad y alquiler. Por último, la integración habitacional se enfoca también en la conformación de mecanismos que contribuyan a la sustentabilidad de las viviendas colectivas. En las matrices, se incluyen 24 indicadores de producto y 17 indicadores de resultado para esta dimensión.

Subdimensión	Indicadores de producto	Indicadores de resultado
Solución habitacional	• Cantidad de viviendas en riesgo mejoradas • Cantidad de viviendas nuevas entregadas según proyecto • Cantidad de créditos entregados para compra de vivienda fuera del barrio • Cantidad de viviendas entregadas por canje • Cantidad de viviendas mejoradas	• % de familias que quieren mudarse de casa • % de viviendas en buenas condiciones de habitabilidad • % de familias con hacinamiento
Acceso a servicios básicos	• % de viviendas con servicio eléctrico con protecciones (provisión mixta) • % de viviendas con conexión formal a la red eléctrica • % de viviendas con servicio de agua (provisión mixta) • % de viviendas con conexión formal a la red de agua • % de viviendas con servicio cloacal	• % de familias que sufrieron un apagón en el último mes • % de familias que sufrieron incendios en el último mes causados por conexiones defectuosas • % de familias que sufrió cortes de agua en el último mes • % de viviendas con desagote a pozo ciego

	(provisión mixta) • % de viviendas con conexión formal a la red de cloacas • % de viviendas con servicio pluvial (provisión mixta) • % de viviendas con conexión formal a la red pluvial • % de viviendas con instalación segura de gas envasado sobre el total proyectado a intervenir	• % de familias que sufrió inundaciones en los últimos 12 meses • % de familias que sufrió una pérdida de gas en los últimos 12 meses • Cantidad de casos de intoxicación por monóxido de carbono
Seguridad de la tenencia	• % de familias con título de propiedad • % de familias con contrato de alquiler en proceso de formalización • % de familias que mejoraron la documentación del inmueble	• % de familias con percepción de riesgo a desplazamiento del barrio
Mantenimiento y sustentabilidad	• % de viviendas colectivas con taller pre-consorcial • % de viviendas colectivas con taller consorcial • % de consorcios conformados y funcionando • % de reglamentos de copropiedad acordados • % de locales en viviendas colectivas para cobertura de gastos de expensas • % de viviendas que se adecúan a la normativa del Barrio 20	• % de viviendas colectivas con espacios comunes mantenidos • Cantidad de reclamos realizadas por conflictos de convivencia • % de familias con conflictos de convivencia • % de consorcios con expensas pagas • m2 construida en espacios no habilitados • m2 construida por sobre la altura reglamentaria

En la subdimensión referida a la solución habitacional, se busca medir la provisión de vivienda en buenas condiciones de habitabilidad. Es por eso que, en cuanto a los productos, se considera la mejora de las viviendas existentes, la construcción de viviendas nuevas en Papa Francisco y la cantidad de créditos y canjes obtenidos por parte de las familias. En cuanto a los resultados, estos refieren a la habitabilidad y el hacinamiento, así como el deseo por parte de las familias de mudarse de casa.

En relación al acceso a los servicios básicos, tal como en la dimensión infraestructura urbana, se analiza la conexión de las viviendas a las redes troncales de estos servicios. En este sentido, en los indicadores de producto se busca medir la provisión mixta de servicios básicos (de carácter formal e informal), así como la conexión formal de las redes de agua, electricidad, pluviales, cloacales y gas, a los fines de garantizar la buena calidad y seguridad de los mismos. Por el lado de los resultados, se busca medir el impacto de la buena calidad de los servicios en la situación de las viviendas -apagones, incendios, cortes de agua, inundaciones, pérdida de gas e intoxicaciones por monóxido de carbono. Actualmente, los datos de indicadores de producto de esta subdimensión no refieren específicamente a la conexión formal a los servicios sino que,

al provenir de la información recolectada por el RELSE, reflejan una provisión mixta. Es decir, en algunas viviendas la conexión es formal, pero en su gran mayoría es de carácter informal.

En la subdimensión de seguridad de la tenencia, el análisis se enfoca en la formalización de la propiedad y el alquiler, y los efectos que tiene en términos de calidad de vida. En los productos se analizan los títulos de propiedad, los contratos formales de alquiler y la documentación del inmueble, mientras que como resultado se considera la percepción de riesgo de desplazamiento.

Por último, la subdimensión de mantenimiento y sustentabilidad analiza la sustentabilidad financiera de los edificios y la convivencia en las viviendas colectivas, y el mantenimiento de las mismas a través de la conformación de consorcios. Los indicadores de producto miden la proporción de viviendas con Talleres Pre-consorciales y Consorciales, los consorcios conformados y los reglamentos de copropiedad firmados. En cuanto a la sustentabilidad financiera, se mide la cantidad de locales en venta que contribuyen al pago de expensas y respecto del mantenimiento de las viviendas, la adecuación a la normativa de construcción. Los resultados, por su parte, miden los conflictos de convivencia, las construcciones ilegales y el mantenimiento de los espacios comunes en las viviendas colectivas.

Integración socioeconómica: esta última dimensión contempla los aspectos vinculados a la inserción social y laboral de las familias, a partir del análisis del acceso a la salud, la existencia de enfermedades, el acceso y desempeño en educación, el nivel de desempleo y empleo formal, las oportunidades de capacitación laboral y la proporción de familias bajo las líneas de pobreza e indigencia. Esta dimensión supone un abordaje integral del proceso de reurbanización, que no sólo incluye intervenciones físicas sino también un mejor acceso a oportunidades laborales, así como a prestaciones de salud y educación de calidad. Para esta dimensión se incluyeron 18 indicadores de producto y 21 de resultado.

Subdimensión	Indicadores de producto	Indicadores de resultado
Salud	• % de familias con médico de cabecera asignado • Cantidad de espacios destinados a centros de salud provistos • % de viviendas conectadas a red de agua potable • % de viviendas conectadas a red de desagües cloacales • % de cuadras con recolección regular de residuos en manos de GCBA • % de cuadras con servicio de barrido y limpieza en manos de GCBA • % de viviendas ubicadas sobre pasajes que mejoraron sus condiciones de iluminación y ventilación • % de calles y pasajes abiertos del total proyectado para la manzana	• % de familias con al menos una enfermedad crónica o discapacidad • % de familias con al menos una persona con adicciones • % de familias con al menos un miembro que no pudo recibir tratamiento médico • % de familias que se atienden en centros de salud dentro del barrio • % de familias con al menos un caso de enfermedad relacionada a la falta de agua potable • % de familias con al menos un caso de enfermedad relacionada a la falta de cloacas • % de familias con al menos un caso de enfermedad causada por plagas o de

		origen vectorial • % de familias con al menos un caso de enfermedades relacionadas con la basura • % de familias con un caso de enfermedad respiratoria
Educación y cultura	• Cantidad de espacios destinados a centros educativos provistos • Cantidad de espacios destinados a centros culturales provistos	• Tasa de deserción • Nivel de escolarización alcanzado • % de estudiantes que concurren a centros educativos dentro del barrio • % de familias que realizaron actividades culturales recreativas dentro del barrio en el último mes
Mercado laboral	• Cantidad de obras otorgadas por el IVC a cooperativas del barrio • % de familias con algún miembro perteneciente a una cooperativa de trabajo contratada por el IVC • % de locales adjudicados a comerciantes del barrio • Cantidad de Cursos de Introducción al Trabajo realizados • Cantidad de personas capacitadas para empleo en banco Santander • Cantidad de personas entrevistadas para Call Center • Cantidad de cursos a emprendedores • Cantidad de cursos de oficios provistos	• % de familias debajo de la línea de pobreza • % de familias debajo de la línea de indigencia • % de jefes de hogar/titulares que tienen un contrato formal de trabajo • % de jefes de hogar/titulares que buscan trabajo activamente y no encuentran (desempleados) • Cantidad de personas contratadas en banco Santander • Cantidad de personas contratadas en Call Center • Cantidad de familias que iniciaron un emprendimiento • Cantidad de personas dedicadas a los oficios para los cuales se formaron

La subdimensión de salud analiza el impacto que el entorno construido y la atención médica tienen sobre las condiciones sanitarias de la población. Por esta razón, se busca recopilar información relativa a los servicios disponibles en las viviendas, por un lado, y a la existencia de enfermedades en las familias por otro. En cuanto a los productos, se analiza la conexión a servicios básicos -detallados también en la subdimensión de acceso mixto a los servicios básicos-, así como las condiciones de iluminación y ventilación, la apertura de calles y el saneamiento del espacio público. Además, se busca registrar el acceso a atención médica, al considerar la proporción de familias que tienen un médico de cabecera asignado, así como la cantidad de espacios en el barrio destinados a la construcción o ampliación de centros de salud. Por su parte, los resultados refieren a la existencia de enfermedades -respiratorias, de adicciones, relacionadas a la falta de agua potable o cloacas, entre otras- y a las posibilidades de recibir atención en centros de salud dentro del barrio.

En cuanto a la educación y la cultura, se analiza el impacto de los establecimientos educativos y culturales en el barrio. En el caso de los productos, se consideran los espacios destinados a centros educativos y culturales al interior del barrio, mientras que a nivel de resultados se busca observar una baja en la tasa de deserción, un aumento en el nivel educativo alcanzado, así como la concurrencia de los alumnos a dicho equipamiento.

Finalmente, la subdimensión de mercado laboral fue incluida para poder analizar el impacto que la reurbanización del barrio tiene en el acceso a más y mejores condiciones laborales, así como en la situación de los ingresos y los niveles de pobreza e indigencia de las familias. Si bien esta subdimensión se ve alimentada por factores externos a la gestión del IVC -situación macroeconómica o del mercado laboral a nivel general-, se buscó incluir los esfuerzos que dicho organismo realiza para brindar oportunidades laborales a los vecinos del barrio. Por esta razón es que en los productos se consideraron acciones como la cantidad de talleres y capacitaciones ofrecidas, así como la asignación de locales comerciales a los vecinos del barrio y la contratación a cooperativas del barrio. En cuanto a los resultados, se incluyeron consecuencias directas de estas iniciativas -como familias que iniciaron un emprendimiento o el desempeño en oficios-, y la situación laboral de los jefes de hogar -contratación formal o desempleo. Por último, se mide también la proporción de familias por debajo de las líneas de pobreza e indigencia. La condición de familia pobre y familia indigente es calculada a partir del acceso a las canastas de alimentos, definidas por la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA.

Por último, se incluyeron siete indicadores de Caracterización General: personas por familia, personas por habitación, cantidad de compraventas realizadas, variación en los valores de compraventa, variación en los valores de alquileres, ingreso real per cápita e ingreso per cápita real.

Relevamiento

Para el relevamiento de los datos cuantitativos se consideró el RELSE y otros documentos provistos por el IVC, información oficial disponible online, datos relevados en los dispositivos participativos y otros recabados en plataformas como Google Maps, así como también información proveniente de la encuesta realizada en mayo 2019 a familias mudadas al barrio Papa Francisco. Como se ha señalado, la parte social del RELSE estaba digitalizada, pero tuvo que ser compatibilizada a los efectos de que pudieran alimentar los indicadores de la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, ya que algunos datos no eran coincidentes. Asimismo, la información sobre los aspectos espaciales, que solo estaba en formato papel y sumaba 2.900 planillas, fue digitalizada en su totalidad.

A partir de los datos recolectados se elaboró una base de datos denominada Registro Cuantitativo Socio-Espacial, que comprende los datos relativos a:

_la situación de las viviendas, con los datos del Relevamiento Socio-Espacial (RELSE) provistos por el IVC y sistematizados por el OLA. Los datos dan cuenta del estado general de la vivienda a partir de su estructura, materialidad y servicios con los que cuenta.

_la situación de las familias, considerando la situación laboral, sus ingresos y su acceso a los

servicios de salud y educación, así como los casos de enfermedades y las condiciones de hacinamiento.

_la afectación del proyecto a las viviendas y las familias, asunto que implica resolver situaciones de relocalización según distintas operatorias (crédito para mudarse al Barrio Papa Francisco, crédito para mudarse fuera del barrio o canje), cicatrización de las viviendas que necesiten ser modificadas para las aperturas de calles o espacios abiertos, o mejoramiento de viviendas en estado de emergencia.

_los avances en el proyecto de reurbanización, como la provisión de infraestructura a las viviendas y las intervenciones en el espacio público.

Procesamiento

Los datos provenientes del RELSE, como se ha mencionado, fueron procesados de manera tal que pudieran alimentar la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, en la cual se compuso una línea de base para cada una de las manzanas a partir de la información disponible. Para ello, se procedió a la armonización de los datos sociales y la digitalización y sistematización de los aspectos técnicos. En cuanto a los datos provenientes de otras fuentes tales como Google Maps, la información recolectada en el campo o la información relativa al proyecto compartida por el IVC, el procesamiento también consistió en la armonización de los datos de manera que pudieran ser compatibles con los indicadores propuestos en las matrices.

Los componentes incluidos y el orden y funcionamiento de la Plataforma se detallan en la capítulo 4.3.

Análisis

El análisis de estas dimensiones se realizó a partir de la información proveniente de las matrices de evaluación, así como de los puntajes obtenidos en la Plataforma (ver capítulo 4.3). Además, consistió en la correlación de variables que permitieran explicar la interrelación de situaciones afrontadas por las familias. Por ejemplo, la vinculación entre situación de pobreza y condiciones de hacinamiento o de habitabilidad, o los niveles de pobreza y atención a la salud. Esto permitió tener una perspectiva más amplia acerca de lo que sucede en el barrio, teniendo en cuenta que las cuatro dimensiones incluidas en las matrices interactúan entre sí e inciden en la calidad de vida de los vecinos de manera integral.

Además, se trabajó con un Índice de Disimilitud, que permite medir las diferencias existentes entre barrios de una misma ciudad y está basada en la medida de segregación de Duncan y Duncan (1955). Esta herramienta se utilizó para comparar los resultados de cada manzana y del barrio con respecto a la Comuna 8 y a la ciudad. El grado de diferencia entre los barrios se evalúa con un coeficiente que va de 0 a 1, donde 1 indica mayor nivel de segregación. Aunque el índice es particularmente interesante para medir el nivel de la integración urbana, se aplica a todas las dimensiones incluidas en el modelo de evaluación a los fines de entender los niveles de integración socio-espacial. El análisis de la segregación de la villa a partir de la conformación de este índice incluyó la consideración de 11 indicadores para comparar el desempeño del

barrio con la comuna y de 16 indicadores para la comparación entre el barrio y CABA. Los indicadores incluidos en el análisis fueron decididos a partir de la información comparable disponible:

Villa 20 a Comuna 8	Villa 20 a CABA
Alumbrado, distancia a transporte, propiedad, agua vivienda, cloacas vivienda, pluviales vivienda, habitabilidad, hacinamiento, pozo ciego vivienda, desempleo, personas por familia	Alumbrado, rampas, distancia a transporte, propiedad, electricidad vivienda, agua vivienda, cloacas vivienda, pluviales vivienda, habitabilidad, hacinamiento, pozo ciego vivienda, pobreza, indigencia, trabajo formal, desempleo, personas por familia

Se espera que con los avances del PIRU, el índice disminuya y que, a pesar de que los valores correspondientes a la Comuna 8 incluyen los de la Villa 20, los valores de éstos últimos se puedan ir acercando a los valores totales de la comuna.

4.3. Plataforma de Evaluación y Monitoreo

El análisis cuantitativo, tal como se explicó previamente, en una primera instancia se basó en la elaboración de una línea de base para cada una de las manzanas a partir de la información disponible. Esta línea de base pasó a informar a las dos matrices de evaluación y, consecuentemente, a la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, lo cual se complementó con la incorporación de la primera medición de monitoreo. Esta Plataforma se organiza en las cuatro dimensiones propuestas (integración socio-ciudadana, integración urbana, integración habitacional e integración socioeconómica) y sus correspondientes subdimensiones. Para la evaluación de estas dimensiones y subdimensiones se definieron una serie de indicadores de producto y de resultado como se menciona anteriormente.

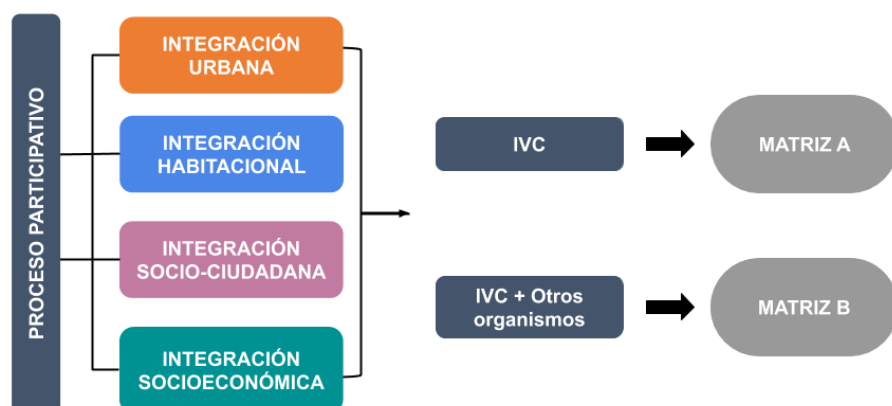
Dado que el comportamiento de algunos indicadores incluidos en las subdimensiones no se encuentran estrictamente bajo responsabilidad del IVC, se elaboraron dos matrices (A y B) con diferentes objetivos de evaluación (figura 4):

_La matriz A mide acciones específicas del IVC y se refiere a intervenciones de infraestructura, formalización de servicios, pero también a la creación de espacios para participar en el proceso de reurbanización. Esta matriz incluye 63 indicadores de producto, 29 indicadores de resultado medibles en el corto plazo y otros 7 de caracterización general. Para la matriz A, se contó con información disponible para 41 indicadores de producto, 14 indicadores de resultado y 4 de caracterización general.

_La matriz B se enfoca en evaluar productos y resultados a mediano y largo plazo. Además de incluir los indicadores de la matriz A, se consideran las acciones de otros organismos o áreas de gobierno con el objetivo de evaluar la sustentabilidad del proceso y la mejora de la calidad de vida. Para esto se definieron 65 indicadores de producto, 66 de resultado y 7 de caracterización

general.²¹ Para la matriz B, se contó con información disponible para 48 indicadores de producto, 33 indicadores de resultado y 4 de caracterización general.

Figura 4. Dimensiones y matrices del modelo de evaluación²²



Para la construcción de la Plataforma de Evaluación y Monitoreo se incluyeron, a modo de referencia, indicadores internacionales, nacionales y locales. Se tomaron las metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) propuestos por Naciones Unidas.

A continuación, se definen algunos términos clave utilizados en el desarrollo de esta metodología:

_Producto: Es la intervención propiamente dicha entregada por el agente con el propósito de producir un resultado. En este caso en particular, esto puede ser un producto material, de servicios o la provisión de dispositivos de participación.

_Resultado: Es el efecto directo de la intervención sobre la población objetivo.

_Indicador: Son puntos de referencia, que brindan información, conformada por uno o varios datos, que permiten seguir el desenvolvimiento de un proceso y su evaluación, y que deben guardar relación con el mismo.

_Línea de base: Es la situación de la que se parte, es decir, el estado de situación previo a la intervención. Puede haber una línea de base de productos y/o de resultados. En este caso, la información incluida refiere a julio de 2019.

²¹ En el caso de Papa Francisco, en la matriz A se incluyeron 42 indicadores de producto y 25 de resultado, mientras que la B contempla 43 de producto y 61 de resultado. Para la matriz A, se contó con información disponible para 35 indicadores de producto, 13 indicadores de resultado, y con 35 indicadores de producto y 23 indicadores de resultados para la matriz B. Además, se cuenta con 4 de caracterización general.

²² Las figuras incluidas en este informe de elaboración propia en base a datos generados por el equipo del OLA no incluyen referencia a la fuente.

_Primera medición de monitoreo: Es el estado de avance en los indicadores incluidos en la Plataforma a enero 2020.

_Meta: Es el valor del indicador de producto y/o resultado al que se pretende llegar.

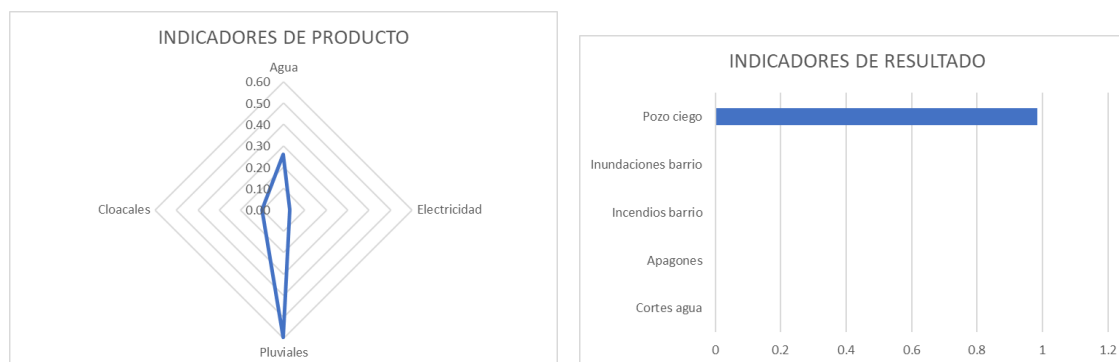
Todos estos componentes son incluidos en el análisis de las 15 manzanas de Villa 20, por un lado, y en el análisis del barrio Papa Francisco, por el otro.

En cuanto al modo en que fue diseñada, se indica que todas las fichas de la planilla están programadas y vinculadas entre sí, así como con la planilla de la línea de base, para asegurar que cualquier cambio en la información original se refleje instantáneamente en la Plataforma. Además, para facilitar el procesamiento de la información y evitar que el usuario tenga que revisar el total de los 138 indicadores, éstos se agruparon por sub-dimensión y dimensión. Esto requiere que los indicadores sean uniformes. La metodología es de estandarización común y fue utilizada para calcular el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (UNDP, 2018). A continuación, se ilustra como ejemplo el procesamiento de la sub-dimensión Infraestructura (Figuras 5, 6, 7 y 8).

Figuras 5, 6, 7 y 8. Ejemplo de la subdimensión Infraestructura de la Plataforma de Evaluación y Monitoreo de la Villa 20.

INDICADORES DE PRODUCTO	Codigo	Unidad de analisis	Linea de base	Seguim. Raw Score	Min	Meta	Puntaje
Proporción (%) de manzanas provistas de red de agua potable	Agua	Barrio	26%	26%	0%	100%	0.26
Proporción (%) de manzanas provistas de red eléctrica	Electricidad	Barrio	3.00%	3.00%	0%	100%	0.03
Metros lineales de red pluvial construidos	Pluviales	Barrio	2037	2037	0%	3414	0.60
Proporción (%) de manzanas provistas de desagües cloacales	Cloacales	Barrio	10%	10%	0%	100%	0.10
Puntaje infraestructura							0.15

INDICADORES DE RESULTADO	Codigo	Unidad de analisis	Linea de base	Seguim. Raw Score	Min	Meta	Puntaje
Cantidad de cortes de agua en el último mes en el barrio	Cortes agua	Barrio	No relevado	No relevado			
Cantidad de apagones en el último mes en el barrio	Apagones	Barrio	No relevado	No relevado			
Cantidad de incendios en el último mes en el barrio causados por conexiones defectuosas	Incendios barrio	Barrio	No relevado	No relevado			
Cantidad de inundaciones en el barrio en los últimos 12 meses	Inundaciones barrio	Barrio	No relevado	No relevado			
Proporción (%) de viviendas con desagote a pozo ciego	Pozo ciego	Barrio	1.65%	1.65%	100%	0%	0.98
Puntaje infraestructura							0.98



La plataforma incluye:

_El puntaje agregado de mejoramiento de la Villa 20 y del barrio Papa Francisco: resultado de los puntajes en cada dimensión, que son ponderados equitativamente.

_La matriz A; la matriz B; y el glosario (componentes de la matriz).

_Las cuatro dimensiones de análisis: Integración Socio-Ciudadana (amarillo), Integración Urbana (azul), Integración Habitacional (naranja), Integración Socioeconómica (verde).

_Los doce sub-dimensiones: infraestructura, espacio público, accesibilidad y movilidad, dinámicas no esperadas, solución habitacional, acceso a servicios básicos, seguridad de la tenencia, mantenimiento y sustentabilidad, toma de decisiones, salud, educación y cultura, y mercado laboral.

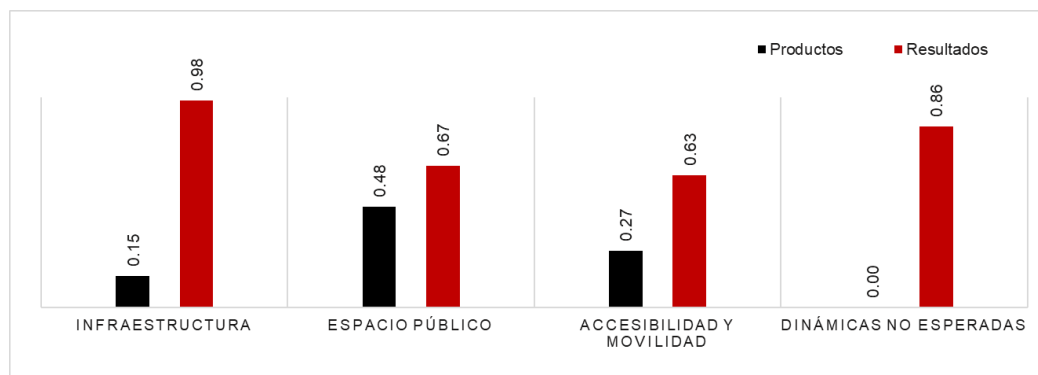
En cada subdimensión, se presentan los indicadores de producto y resultado identificados en las matrices A y B, así como sus códigos, la unidad de análisis, la información de base, la información relativa a la primera medición ("seguimiento raw score"), el valor mínimo que se asume, la meta y el puntaje (Figuras 9 y 10). En la última fila se presenta el puntaje agregado de cada subdimensión (verde), correspondiente a la media geométrica de los índices normalizados para cada uno de los indicadores. El valor del puntaje varía entre 0 y 1, donde la cercanía a 0 indica una mayor distancia del máximo posible que se puede alcanzar en los factores agregados que conforman el índice.

En las fichas de las dimensiones se presentan los puntajes agregados de cada subdimensión, a partir de los cuales se toma de nuevo la media geométrica para llegar a un puntaje por dimensión, que a su vez alimenta el puntaje global de mejoramiento del barrio.

Las figuras 9 y 10 muestran, a modo de ejemplo, los puntajes para la dimensión Integración Urbana, a partir de los datos del primer monitoreo para las manzanas de la Villa 20. Entre los indicadores de producto, los logros actuales son bajos (0,20 en promedio), con las puntuaciones más bajas en la sub-dimensión dinámicas urbanas no esperadas (0,00). Los datos para los indicadores de resultado, tienen una puntuación mucho más alta en infraestructura (0,98), y dinámicas urbanas no esperadas (0,86).

Figuras 9 y 10. Ejemplo de puntajes de la dimensión Integración Urbana

INTEGRACIÓN URBANA - Villa 20		
Subdimensión	Productos	Resultados
Infraestructura	0.15	0.98
Espacio público	0.48	0.67
Accesibilidad y movilidad	0.27	0.63
Dinámicas no esperadas	0.00	0.86
PUNTAJE AGREGADO	0.22	0.79



El cálculo de los puntajes se realiza en dos pasos:

_Paso 1: se crean los puntajes de cada indicador.

Se establecen valores mínimos y máximos (objetivos) para transformar los indicadores expresados en diferentes unidades en índices, en una escala de 0 a 1. Estos objetivos funcionan como los "ceros naturales" para el bajo rendimiento y los "objetivos de aspiración" para el alto rendimiento, respectivamente, a partir de los cuales se estandarizan los indicadores.

A partir de los valores mínimo y máximo, los subíndices de dimensión se calculan utilizando la siguiente ecuación:

$$\text{Puntaje: } \frac{\text{valor actual} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Para la subdimensión de infraestructura, por ejemplo, la ecuación se aplica primero a cada uno de los cuatro indicadores, y luego se toma la media aritmética de los dos índices resultantes.

_Paso 2: se crean los índices dimensionales para producir el puntaje por subdimensión y dimensión.

En este segundo paso, la puntuación para la subdimensión se calcula utilizando la siguiente ecuación, que toma la media geométrica de las puntuaciones del indicador (usando el ejemplo de la subdimensión infraestructura).

$$\text{Puntaje por (sub)dimensión: } (P_{\text{Agua}} * P_{\text{Electricidad}} * P_{\text{Pluviales}} * P_{\text{Cloacales}})^{1/4}$$

Según el indicador, las normas del proyecto o normales nacionales o internacionales determinan las metas (valores máximos) y los valores mínimos.

Los puntajes se asignan según los niveles de logro, muy alto, alto, medio y bajo, de acuerdo con los puntos de corte que se detallan a continuación:

Logro muy alto	0.75 - 1
Logro alto	0.5 - 0.75
Logro medio	0.25 - 0.5
Logro bajo	0 - 0.25

En cuanto a la línea de base para el sector macizo y el sector consolidado, se destaca que la misma se constituyó a partir de la información disponible de 15 manzanas, así como información relativa al proyecto general de reurbanización del barrio. En tanto el relevamiento de este número de manzanas incluye a más de 11 mil personas, y que 27 mil personas habitaban el barrio al inicio del proceso de reurbanización, se estima que los datos totales a nivel barrio representan casi la mitad de la población del barrio.

Para la utilización de la Plataforma, se confeccionó un Manual de Uso que se adjunta en la documentación anexa. En el mismo, se incluyen instrucciones para la actualización de la información incluida en la plataforma, así como el cálculo de los puntajes.

4.4. Evaluación de la sustentabilidad

Para la evaluación de la sustentabilidad se considera el concepto de desarrollo sustentable, entendido como aquel que "satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades" (Tupeinate, Lill, Geipele y Naimaviciene, 2017: 65). A partir de esta definición, el análisis de la sustentabilidad del proceso-proyecto contempla tres dimensiones: la económico-financiera, la social y la ambiental. A este análisis, se suma la apropiación por parte de los vecinos como resultado del proceso participativo, que es incluida como una cuarta dimensión.

La dimensión económico-financiera contempla los gastos generales, el crédito hipotecario y los costos de servicios básicos y expensas, las condiciones laborales, y las dinámicas urbanas regresivas, como tugurización o la gentrificación. Por otra parte, el aspecto social incluye, entre otros indicadores, el acceso a servicios de educación y salud de calidad. La dimensión ambiental considera el tendido de redes de saneamiento, el servicio de recolección de residuos, la percepción de la calidad del espacio público, e intervenciones urbanas como el arbolado público o la apertura de pulmones de manzana. Por último, la apropiación refiere al impacto de

los dispositivos participativos en la percepción, el uso y la valoración de los espacios doméstico y urbano.

Respecto de este último punto, Lefebvre refiere a la apropiación del espacio en vínculo con la noción de habitar: “habitar, para el individuo o para el grupo es apropiarse de algo. Apropiarse no es tener en propiedad, sino hacer su obra, modelarla, formarla, poner el sello propio” (1971: 210). En este sentido, la equiparación del habitar (y de ahí de la cotidianeidad) con la apropiación -por la cual el individuo y el grupo, sus vivencias, aspiraciones, tiempos, ritmos, actividades se inscriben en el espacio- se dirige al reconociendo de los habitantes en la producción del espacio urbano (como deseo y necesidad de hacer) (Martínez, 2014).

La apropiación es evaluada sólo en términos de resultados. Los indicadores fueron planteados de manera tripartita, contemplaron la percepción, el uso y la valoración del espacio por parte de las familias entrevistadas, ya sea a escala del barrio, de la vivienda o en lo referente a los cambios en el acceso a servicios sociales o fuentes laborales.

A los fines de indagar de modo diacrónico²³ en los significados atribuidos por las familias del barrio al proceso participativo que se está desarrollando en el marco del PIRU (y sus efectos en términos de apropiación), se realizaron entrevistas semi-estructuradas y registros de observación en los Talleres Pre-consorciales y Consorciales. Para esto se seleccionaron 16 familias, según criterios definidos de manera conjunta entre el IVC y el OLA, que contemplaron la representatividad de las distintas operatorias que orientan las soluciones habitacionales ofrecidas a las familias afectadas. Además, se llevó adelante una encuesta a 60 familias mudadas entre agosto y noviembre de 2018 a las nuevas viviendas de Papa Francisco, a los fines de recabar información relativa a los niveles de apropiación de las familias y su desempeño financiero, de acuerdo a la definición de sustentabilidad presentada anteriormente.

El caso del barrio Papa Francisco

La sustentabilidad en el caso del barrio Papa Francisco se abordó a partir del análisis de los dispositivos de Talleres Pre-Consorciales a los fines de registrar la experiencia participativa de los vecinos a lo largo del proceso, previo a la mudanza a sus nuevas viviendas. Por otro lado, se realizó una encuesta de gastos, convivencia y apropiación a familias ya mudadas al nuevo complejo.

Dado el interés del IVC en evaluar la sustentabilidad del proceso-proyecto en el caso de los vecinos mudados al barrio Papa Francisco, se realizó conjuntamente entre el OLA y el IVC, una encuesta a 60 familias en mayo de 2019 (ver anexos 8.1.18 al 8.1.21), cuyos objetivos fueron:

_indagar en la estructura de ingresos y gastos de las familias para conocer la incidencia de la nueva solución habitacional en la economía familiar;

²³ Antes y después de la mudanza de las familias a partir de acceder a las soluciones habitacionales disponibles en caso de afectación en el marco del PIRU.

_indagar el recorrido previo y posterior a la mudanza de estas familias por los distintos dispositivos participativos previstos, para conocer cómo la participación contribuye a una mayor apropiación del proceso-proyecto.

La encuesta se realizó a aquellas familias que se mudaron en la primera etapa a los módulos 95, 96, 97, 101, 102 y 103, a partir de una muestra aleatoria simple. Para un universo de 386 familias mudadas se calculó la necesidad de realizar 60 encuestas, considerando un error de +- 10% y un nivel de confianza del 90%. Por otra parte, se tuvo en cuenta la diversidad tipológica de las viviendas para asegurar una mayor representatividad.

Para el relevamiento de campo, realizado el 18 de mayo de 2019 entre las 9 y las 15hs, trabajaron un total de 13 encuestadores (3 del OLA y 10 del IVC) y 2 coordinadores uno por el IVC y otro por el OLA. Se contó además con la participación de representantes de la Defensoría del Pueblo de la CABA. A cada encuestador le fueron asignadas entre 4 y 5 encuestas, que fueron respondidas por un adulto responsable del hogar.

La encuesta se realizó de manera digital con dispositivos móviles, que permitieron de manera inmediata registrar la información y configurar la base de datos.

Las tareas preliminares consistieron en acordar entre ambos equipos los objetivos, la metodología y la logística. Para esto se llevaron a cabo una serie de encuentros de trabajo, que incluyeron una jornada de capacitación, realizada el 13 de mayo de 2019.

En primer lugar, cada equipo propuso un borrador de encuesta sobre la base de una encuesta de ingresos y gastos con la que el IVC había trabajado anteriormente, al que se incorporaron aspectos ligados a la participación de las familias en los espacios previstos por el IVC y a la convivencia entre vecinos en los nuevos edificios.

Una vez acordada la versión final, se procedió a la digitalización del formulario a través de la plataforma Kobo Toolbox. Las preguntas se organizaron en 11 secciones de acuerdo con su contenido: datos generales; composición del hogar; educación; ingresos; gastos del hogar; redes post mudanza; estrategias de supervivencia; percepción y conocimiento de los dispositivos participativos; convivencia; y satisfacción.

Al interior de estas secciones, las preguntas se configuraron priorizando la información del jefe/a de familia, y las respuestas se predeterminaron con formato simple, múltiple o jerarquizado. Además, se aplicaron lógicas de exclusión que dan mayor dinamismo a la encuesta al permitir saltar ciertas preguntas considerando la condicionalidad de ciertas respuestas.

A los efectos de evaluar el diseño de las preguntas y el funcionamiento de la aplicación, se procedió a una prueba interna, y posteriormente a una prueba piloto con una familia del barrio.

Luego de introducir los cambios necesarios, se procedió a la codificación de cada una de las respuestas, de manera que los resultados pudieran ser fácilmente utilizados para el procesamiento de datos a través de SPSS o cualquier otro programa de estadística. El formulario ya codificado fue compartido con el equipo del IVC, para que pueda ser implementado en otros barrios de la ciudad.

Por otra parte, se elaboraron los materiales para el operativo, que consistieron en un instructivo, una serie de planillas complementarias para facilitar el registro de ingresos y gastos, y tarjetas identificatorias.

Luego se realizó una jornada de capacitación, donde se explicaron los objetivos y la metodología de la encuesta, así como la logística del operativo. Se detallaron la manera en que los encuestadores debían presentarse ante las familias y los criterios que debían seguir para el completamiento de la encuesta. Por otra parte, cada encuestador pudo descargar la aplicación y asociarse al formulario. La jornada incluyó una parte práctica en la cual los encuestadores pudieron probar el sistema y evacuar las dudas que iban surgiendo.

La evaluación de los resultados de la encuesta se organizó según tres dimensiones: i) el nivel de participación de los vecinos en el proceso-proyecto de urbanización; ii) el nivel de apropiación del barrio y las nuevas viviendas, así como el grado de convivencia; y iii) la situación económica y financiera de los vecinos. Para cada dimensión se identificaron subdimensiones y una serie de indicadores (figura 11) y se calcularon puntajes de desempeño. En el cálculo, cada indicador tiene el mismo peso y se usa el promedio simple para definir los puntajes dentro de cada categoría de análisis .

Mediante esta metodología, los indicadores se estandarizan y se hacen comparables en una escala de 0 a 1, donde 1 es el puntaje “más deseable” y 0 es el puntaje “menos deseable”. Debido a que una puntuación más alta indica un mejor desempeño, se tomaron a la inversa los indicadores que miden las circunstancias negativas. Por ejemplo, en el caso del indicador "conflictos de convivencia" se espera que sea bajo y disminuya con el tiempo.

Figura 11. Dimensiones, sub-dimensiones e indicadores para medir la sustentabilidad

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	INDICADOR
DIMENSIÓN 1: PARTICIPACIÓN	Participación	Participación Taller de Manzana
		Votación
		Sabe de la Mesa de Gestión
DIMENSIÓN 2: APROPIACIÓN Y CONVIVENCIA	Calidad	Calidad Taller de Manzana (de los que participaron lo percibieron (muy) bueno)
		Calidad de entrevistas - % que lo percibió (muy) buena
	Vivir en el PF	Beneficios (% que identificaron x lo menos 2 ben)
		Dificultades (% que tienen x que 2 dif) – inversa
		% de hogares que tienen conflictos de convivencia - inversa
	Satisfacción	La vivienda (%)
		Del edificio (%)
	Reuniones de consorcio	Participación Talleres Pre-consorciales
		Calidad Pre-consorciales (de los que participaron lo percibieron (muy) bueno)
		Participación reuniones de consorcio
		De los que participaron, percibieron la calidad buena o muy buena
		Resolución de conflictos en reuniones consorcio convocadas por vecinos
	Visitas	Participación visitas
		Visitas - % que lo percibieron útil
DIMENSIÓN 3: ECONOMÍA Y FINANZAS	Gastos	Vivienda (crédito hipotecario)
		Servicios básicos (gas, luz, expensas, comunicaciones)
		Transporte
		Otros créditos
		Gastos generales (Salud, educación, alimentación, indumentaria, esparcimiento, limpieza, servicios y bienes)
		Mantenimiento y equipamiento
	Capacidad De Amortiguar Un Shock Financiero	Comida
		Crédito hipotecario
		Vestimenta
		Servicios
		Medicina
		Tarjeta de crédito
		Vivienda y servicios

5. ANÁLISIS DEL PROCESO-PROYECTO

5.1. Consideraciones generales

El análisis del proceso-proyecto retoma como objetivo general la evaluación y el monitoreo del Proyecto Integral de Reurbanización de la Villa 20 (PIRU Villa 20), y una serie de objetivos específicos vinculados a las dimensiones que componen dicho proyecto: Integración Urbana; Integración Habitacional; Integración Socioeconómica; e Integración Socio-Ciudadana.

Una de las particularidades del PIRU Villa 20 es su modo de gestión participativo, que de modo transversal a los propósitos de intervención urbana, habitacional y socioeconómica, involucra a los vecinos y vecinas del barrio en la toma de decisiones sobre diferentes aspectos del proceso-proyecto. Dicho esto, la **hipótesis de trabajo** que guía la presente evaluación es que la participación es un elemento estructurante del proceso-proyecto que aporta a la sustentabilidad del barrio en tanto supone la apropiación por parte de los vecinos. En el largo plazo, dicha sustentabilidad depende asimismo de otras variables, entre ellas, contextos económicos desfavorables o regulaciones existentes sobre el uso de los espacios públicos.

A lo largo de estas páginas se analizan evidencias que apoyan dicha hipótesis. Es decir, que la participación no es un aspecto más del PIRU Villa 20 sino que atraviesa y articula sus distintos objetivos. El hecho de que los vecinos participen de las decisiones de los aspectos urbanos, habitacionales y socioeconómicos del proyecto, tiene consecuencias directas en la sustentabilidad del barrio y en los modos de habitar de sus residentes.

A su vez, se abordan **supuestos analíticos** que se refieren a diversos aspectos del proceso-proyecto y sus eventuales efectos:

1) La participación facilita la gestión de conflictos

Los diferentes dispositivos de participación creados para el involucramiento de vecinos y organizaciones del barrio en la toma de decisiones funcionan como una herramienta fundamental para la gestión de conflictos, logrando reducir o sortear los obstáculos que se enfrentan a lo largo del proceso-proyecto. Es decir, los conflictos que se suscitaron a lo largo del proceso-proyecto entre los distintos actores lograron ser canalizados por medios institucionales a partir de dicho sistema participativo.

2) La consistencia del sistema de dispositivos de participación tiende a optimizar el proceso-proyecto

La consolidación de una serie de dispositivos participativos amplía el abanico de herramientas para la gestión de conflictos, pero su multiplicidad deriva en una compartimentación del sistema. Esta pérdida de eficiencia condiciona la participación de los actores en el proceso. Por ejemplo, el tiempo que implica participar activamente en los distintos espacios (Mesa de Gestión Participativa, Talleres de Manzana, Talleres de Espacio Público, Reuniones con Familias, Espacio de Consulta, Talleres Pre-consorciales), puede desalentar a largo plazo la asistencia de los vecinos.

3) El proceso participativo favorece la apropiación

La participación de los vecinos tiene consecuencias directas en la apropiación del espacio físico, tal como lo sostiene el concepto del habitar en tanto práctica consciente y transformadora. Las diferentes percepciones, usos y valoraciones respecto del espacio público, la vivienda, el equipamiento comunitario y las posibilidades productivas y laborales muestran los distintos niveles de apropiación.

4) La gestión participativa promueve cambios a nivel institucional

El carácter participativo de los procesos-proyectos de reurbanización de villas no sólo transformó el modo en que el IVC intervenía en la ciudad, sino también el funcionamiento interno de dicha institución. El IVC debió reorganizar su estructura interna, el modo de gestión de los recursos humanos, los circuitos administrativos y las herramientas legales, a los efectos de acompañar el giro estratégico de las políticas de intervención.

5) El componente económico-financiero pone en riesgo la sustentabilidad del proceso-proyecto

Si bien la gestión participativa se considera una condición necesaria para la sustentabilidad del proceso-proyecto desde el punto de vista de la apropiación por parte de los vecinos, no resulta suficiente. Una de las principales limitaciones es el componente económico-financiero, que debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar los resultados del mismo.

6) Reconocer los diferentes modos de habitar el espacio urbano favorece la sustentabilidad del proceso-proyecto

En la instancia de apropiación se observa la tensión entre las categorías taxonómicas de espacio público y espacio privado tal como son concebidas en el resto de la ciudad. Mientras allí los límites entre un tipo de espacio y otro están claramente definidos, en los barrios populares estas delimitaciones quedan diluidas por las prácticas habituales de los vecinos. De este modo, se generan espacios intermedios que no pueden entenderse bajo categorías taxonómicas. Al omitir estas particularidades del habitar el espacio urbano, se comprometen los efectos positivos en cuanto a la apropiación y sustentabilidad de la reurbanización.

Los mencionados supuestos guían el análisis de las siguientes seis partes que componen el presente capítulo.

En primer lugar se describe y analiza la Integración Socio-Ciudadana (5.2), es decir, el sistema de dispositivos participativos mediante los cuales los vecinos toman decisiones vinculadas al proceso-proyecto: Mesa de Gestión Participativa; Mesa Técnica de Gestión Participativa; Talleres de Manzana; Entrevistas con Familias; Espacio de Consulta; y Talleres de Espacio Público. En cada uno de los dispositivos se abordan la *Inclusión y diversidad*, la *Transparencia*, la

Deliberación, la Adaptabilidad, la Modalidad de la toma de decisiones y la Satisfacción de los actores participantes.

A continuación se realiza la evaluación de la Integración Urbana (5.3), relacionada con las redes de infraestructura, las intervenciones en el espacio público, el transporte y la accesibilidad, y las dinámicas urbanas no deseadas (gentrificación y tugurización). En este punto también se muestran los resultados del Índice de Disimilitud diseñado para comprender la segregación espacial y social del barrio con respecto a la comuna 8 y el resto de la ciudad.

En la tercera parte se aborda la Integración Habitacional (5.4) a partir de las soluciones propuestas por el IVC, la conexión de las viviendas a las redes de servicios básicos, los avances en la regularización dominial y aspectos de la sustentabilidad y mantenimiento de las unidades funcionales.

Luego se mide la Integración Socioeconómica (5.5) a través de los avances en materia de calidad y acceso a la educación, la salud, la cultura y el trabajo por parte de los vecinos, así como también los niveles de pobreza e indigencia del barrio.

En quinto lugar se estudian los grados de sustentabilidad del proceso-proyecto (5.6). Por un lado, se analiza el desempeño de los Talleres Pre-consorciales destinados a los vecinos próximos a mudarse al Barrio Papa Francisco. Por otra parte, se abordan los resultados de la encuesta realizada entre el OLA y el IVC con el objetivo de indagar en la estructura de ingresos y gastos de las familias recientemente mudadas a las nuevas viviendas, y en algunos aspectos de la participación y la apropiación. Seguidamente se observan la percepción, el uso y la valoración de las viviendas, el barrio y la situación socioeconómica a partir de un grupo de familias entrevistadas.

Finalmente (5.7), se incluye un análisis del modo en que el IVC como institución debió adaptarse a nuevas formas de intervenir la ciudad, atravesadas por la gestión participativa de procesos-proyectos de reurbanización. Se consideran en esta parte aspectos ligados a la estructura organizativa, los recursos humanos, los circuitos administrativos y las herramientas legales.

5.2. Integración Socio-Ciudadana

La Integración Socio-Ciudadana, en el marco de la estrategia de planificación que orienta el PIRU Villa 20, refiere al proceso a través del cual los vecinos participan de modo activo en la toma de decisiones vinculadas a las diferentes escalas y ejes de intervención involucrados en el proyecto de reurbanización del barrio, a saber: Integración Urbana, Integración Habitacional e Integración Socioeconómica.

En este sentido, la participación se entiende como “un proceso situado, garantizado por el Estado y construido por actores diversos, legitimados y/o representativos con roles, compromisos y responsabilidades específicas, que comparten objetivos, reglas y metodologías que se han construido y validado colectivamente. La participación tiene por objetivo la toma de decisiones y la gestión de temas sustanciales. Supone relaciones asimétricas y una redistribución del poder. El proceso implica un intercambio de saberes y el desarrollo de

capacidades individuales y colectivas” (Reglamento Interno de la MGP y MTGP de Villa 20, 2018).

Para ello, se ha desarrollado y puesto en funcionamiento un conjunto de dispositivos que promueven una serie de “espacios” orientados a consolidar la participación de los vecinos del barrio. Estos espacios se definieron en virtud de los temas, problemáticas y cuestiones sujetas a deliberación para la toma de decisiones, y de los actores convocados (colectivos y/o individuales). En este conjunto de dispositivos, de carácter flexible y horizontal, pues no operan de forma jerárquica entre sí, se encuentran la Mesa de Gestión Participativa (MGP), la Mesa Técnica de Gestión Participativa (MTGP), los Talleres de Manzana (TM), las Entrevistas con Familias (EF), los Espacios de Consulta (EC) y los Talleres de Espacio Público (TEP), entre otros. Cabe aclarar que en esta evaluación no fueron incluidos otros dispositivos que emergieron a lo largo del proceso debido, en algunos casos, a que no aportaban nueva información respecto de la hipótesis de trabajo y los supuestos analíticos y, en otros, a que surgieron al finalizar el trabajo de campo.

Por un lado, la MGP constituye una instancia informativa y de validación de los avances del PIRU abierta a todos los vecinos del barrio. La MTGP, en cambio, es una instancia operativa de carácter deliberativo en la que se analizan y planifican acciones técnicas con los actores socio-territoriales comprometidos con el proceso de reurbanización. Por otra parte, los TM son los espacios de diseño junto a los vecinos de los proyectos integrales de cada manzana. Además, las EF están orientadas a la definición de soluciones habitacionales junto a las familias afectadas. Los EC constituyen, a su vez, dispositivos de atención a la demanda para canalizar consultas individuales. Por último, los TEP están destinados a definir acciones en el espacio público.

Desde la Coordinación del PIRU Villa 20 se considera que estos dispositivos participativos resultan estructuradores del proceso al retro-alimentar el proyecto y buscan promover la apropiación de la reurbanización por parte de los vecinos, como forma de contribuir a la sustentabilidad del proceso-proyecto en el largo plazo.

Con el objetivo de comprender los modos de interacción de los actores involucrados en los distintos dispositivos, se realiza una descripción densa que considera el contexto y los significados atribuidos a las diversas instancias del proceso participativo. Para esto se construyó un modelo de evaluación situado que involucra las siguientes dimensiones analíticas: *Inclusión y diversidad, Transparencia, Deliberación, Adaptabilidad, Modalidad de toma de decisiones y Satisfacción de los actores participantes* (ver capítulo 4).

Se presenta a continuación una descripción de cada uno de los dispositivos que buscan promover la Integración Socio-Ciudadana y los resultados de su evaluación según las dimensiones mencionadas. Por último, se realizan una serie de consideraciones en torno a la participación y las formas mediante las cuales los vecinos fueron convocados a ser parte del proceso-proyecto de reurbanización.

5.2.1. Mesa de Gestión Participativa

Antecedentes del dispositivo

A comienzos del año 2016, una de las primeras tareas del IVC en Villa 20 fue el acercamiento a diversas organizaciones y referentes barriales. Hasta ese momento, era casi inexistente la articulación entre las organizaciones villeras que desarrollaban actividades dentro del barrio, ya que entre ellas yacía una disputa política profunda. Por lo tanto, desde el organismo se buscó generar un espacio de consenso en pos de la reurbanización que definió la impronta participativa diferencial del PIRU respecto de las históricas políticas gestionadas por el GCBA. El ex Director del IVC, Pablo Roviralta, describe de la siguiente forma este primer acercamiento:

“Hay una especie de pre-historia [de la MGP] en la toma que se hizo del Papa Francisco en enero de 2014. Ahí empieza a tomar cuerpo una Mesa de Urbanización animada por la Cátedra Taller Libre de Proyecto Social [Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires], de Beatriz [Pedro], que juntaba gente, por lo general joven, de centro izquierda: Kirchnerismo, Polo Obrero, todo este mundo, La Cámpora, pero que no se veían con los históricos. Los históricos eran los nombres y apellidos típicos de la Villa 20, y no querían verse. Ahí entra todo un trabajo de diplomacia, de tratar de entender conforme a los derechos e inquietudes de cada uno por separado, y explicar que si no había unión entre ellos difícilmente este proyecto pudiese salir adelante, y te diría que, en buena medida, mi trabajo, mi aporte de valor, fue ese. Fue haber creado un cierto consenso dentro de los actores del barrio para que el proyecto no fuese algo impuesto sino un producto de la conversación con los vecinos”.²⁴

Por su parte, los representantes del Ministerio Público de la Defensa (MPD) recuerdan esos primeros encuentros convocados por el IVC con la presencia de referentes y organizaciones con diversas trayectorias de trabajo territorial que, interesadas en la urbanización del barrio, pugnaban a su vez por ser parte en la definición de dicho proceso: “...ahí tuvimos unas primeras reuniones en la Junta Vecinal en las que cayeron todos los sectores que tienen algún tipo de peso, movilización, interés por estas cosas (...) hubo como una movilización muy fuerte de que se hicieran reuniones en el barrio. Entonces se empezaron a hacer reuniones los sábados, todavía con la gente que, no eran abiertas como las MGP actuales, eran como reuniones (...) más parecidas a la Mesa Técnica”.²⁵

En este marco, los principales actores del barrio se movilaron para construir un ámbito de participación efectiva que, aunque inicialmente funcionó de manera informal y restringida a aquellos más activos, con el correr del tiempo buscó consolidar un espacio multiactoral de toma de decisiones como la MGP, es decir, una instancia de articulación que vincule al Estado (en este caso, en cabeza del IVC) con los actores socio-territoriales (tanto organizados como vecinos no agrupados en organizaciones).²⁶

²⁴ Entrevista a Pablo Roviralta, Director del IVC entre diciembre de 2015 y julio de 2016, marzo de 2019.

²⁵ Entrevista a representante del MPD, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

²⁶ Entendemos por actores socio-territoriales a aquellos que orientan su acción según una lógica territorial a fin de responder a necesidades básicas de las comunidades locales. En este sentido, se reconocen a integrantes de ONGs, organizaciones sociales de base y demás “expresiones activas” de las demandas e iniciativas de los habitantes del

Con el objetivo común de la reurbanización de la Villa, la MGP comenzó a funcionar como una mesa de trabajo (que se reunía periódicamente) en mayo de 2016.²⁷ En ella se adoptaron definiciones estructurales del proceso, entre las que se incluyen:

_el diseño y presentación del 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 macizo;

_la realización de una Audiencia Pública, en el marco del cumplimiento de la Ley N° 1770/05, en la que se presentó el esquema del PIRU;

_el diseño participativo del operativo del Censo realizado en agosto del 2016 por el IVC (también enmarcado en la Ley N° 1.770/05);

_la confección, aprobación y reglamentación del proyecto de ley de reurbanización, zonificación e integración socio-urbana de la Villa 20 aprobado en noviembre de 2016 (Ley N° 5.705);

_el diseño participativo del operativo de Relevamiento Socio-Espacial (RELSE) que permitió complementar la información del Censo 2016 con vistas a desarrollar el PIRU (Motta y Almansi, 2017: 161-162).

La Ley N° 5705, sancionada el 24 de noviembre del 2016, “Reurbanización, Zonificación e Integración socio-urbana de la Villa 20”²⁸, en el artículo 2º establece la creación de la Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Villa 20 (MGP) “con el objeto de garantizar e instrumentar la participación activa de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de reurbanización”. Este espacio, siguiendo la norma, debía estar conformado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (SSHI) y los delegados y vecinos del barrio, como así también organizaciones villeras, sociales y religiosas con presencia en el lugar. También ordenaba que debían ser convocados en calidad de invitados el Ministerio de Ambiente y Espacio Público; el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte; el Ministerio Público de la Defensa; la Defensoría del Pueblo de la Ciudad; la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación; la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano de la Nación; y las empresas prestatarias de servicios públicos.

barrio (Rofman y Villar, 2008). Por esa razón, identificamos como actores socio-territoriales no solo aquellos grupos organizados sino también a vecinos no agrupados en organizaciones pero sí interesados en las problemáticas vinculadas con la reurbanización de la villa.

²⁷ La MGP fue presentada formalmente en un acto realizado sobre la calle Pola (frente al Polo Educativo del barrio) el 14 de mayo de 2016.

²⁸ Disponible en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5705.html>. Consultado el 3 de mayo de 2019.

Asimismo, en el artículo 4º, designaba como coordinador del dispositivo al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través del IVC y la SSHI²⁹ -o cualquier organismo que los pudiera reemplazar-, siendo su objeto de tratamiento “el desarrollo de las etapas de diagnóstico, elaboración, ejecución, control, monitoreo y evaluación del Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU) del barrio”.

Una vez sancionada dicha ley, y a medida que el proceso se hizo más extenso y visible, el número de vecinos que asistía a las reuniones periódicas de la MGP fue aumentando y, con ellos, las inquietudes respecto a las intervenciones que se llevarían adelante en el barrio. La masividad de la participación junto con la rotación vecinal, la incorporación constante de personas con menor información o permanencia en el barrio junto con otras que contaban con experiencia en los procesos de reurbanización, hicieron que rápidamente se desdibujase el rol con el que había sido concebido ese dispositivo. La idea original de un espacio multiactoral que funcionase como una “mesa de trabajo” quedó descartada y se volvió necesario el cambio de dinámica en las reuniones, desdoblándose esta instancia participativa en dos dispositivos: la MGP y la MTGP.

De este modo, desde agosto de 2017, la MGP fue adquiriendo un carácter más informativo, consultivo o de solución de problemáticas particulares. En estos encuentros, que se realizan mensualmente, el IVC informa a los vecinos de asistencia esporádica sobre los objetivos del proyecto y las obras en desarrollo. También aquí éstos traen diferentes problemáticas particulares que luego son canalizadas por medio del dispositivo “Espacio de Consulta”. En 2018 los referentes de organizaciones barriales y organismos intervinientes en la MTGP reglamentaron la MGP y la definieron como “un dispositivo de participación e instancia de aprobación, validación, comunicación e información general sobre el avance del proceso del PIRU e Integración Socio-Urbana para todos los vecinos del barrio, la cual es realizada por el IVC y la SSHI o los organismos que en el futuro lo reemplacen en función de continuar el debate e informar cuestiones relevantes del proceso” (artículo 3º, Reglamento Interno de la Mesa de Gestión Participativa y la Mesa Técnica de Gestión Participativa de Villa 20, 2018). Es decir, además de ser identificado como un espacio de comunicación e información, se lo definió como un órgano soberano en que los vecinos participan para validar y aprobar las intervenciones que se llevan adelante en el barrio.

Resultados de la evaluación

Las reflexiones presentadas en este apartado surgen del procesamiento y análisis de las observaciones realizadas por el equipo del OLA en los encuentros de la MGP (enero y febrero de 2018), de las presentaciones realizadas por el IVC desde julio de 2016 hasta marzo de 2018³⁰, de instrumentos normativos y documentos oficiales del IVC, y de entrevistas a: responsables de la Coordinación y del equipo territorial del PIRU-Villa 20, referentes de las

²⁹ En marzo de 2019 la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión (SSHI) pasó a formar parte de la estructura institucional del IVC.

³⁰ Última presentación de la MGP disponible.

organizaciones que integran la MTGP, representantes del Ministerio Público de la Defensa y familias afectadas con solución habitacional ya definida que estaban próximas a mudarse.

Inclusión y diversidad

Esta dimensión refiere al entramado de actores involucrados en la MGP, atentos a que hayan sido convocados a ser parte de este espacio y que, tanto quienes hayan participado como no, lo hayan hecho independientemente de sus capacidades y recursos.

En el germen de lo que hoy es la MGP, en las primeras reuniones que se realizaban en las instalaciones del Golf Club José Jurado³¹ o en la Sede del IVC, participaban los actores socio-territoriales convocados por el IVC, básicamente las organizaciones y referentes del barrio movilizadas en torno a la urbanización, junto con el equipo de Coordinación del IVC. Al respecto, una referente de una organización que actualmente forma parte de la MTGP señala: “... nosotros cuando arranca todo el proceso, no habíamos ido por la ley primero, lo primero que pedimos fue el censo... era como ir tomando experiencias y trabajando entre todos, en ese momento las reuniones eran... se hacían por ahí en el Golf o en el IVC, reuniones con todos los actores que convocaba el IVC aparte, que no iba cualquiera... y se iban delineando como las acciones a seguir”.³²

Sin embargo, a medida que el proceso fue avanzando y consolidándose resultó necesario abrir el espacio al conjunto de los vecinos del barrio. Del siguiente modo la representante del Ministerio Público de la Defensa entrevistada recuerda la apertura de este dispositivo: “...venía un proceso de urbanización, se exigía que hubiera participación, y empezamos a tener algunas reuniones los sábados a la mañana, eran las reuniones abiertas pero en realidad abiertas siempre con esta poca gente y se empezó a trabajar el tema del censo, el instrumento del censo y el tema de la ley (...) pero que había una desconexión fuerte porque el único espacio que tenía el IVC en el barrio era éste, entonces como que en algún momento se hizo como un cambio, y entonces empezaron a haber reuniones los sábados más abiertas”.³³

En este sentido, como se mencionó con anterioridad, la Ley N° 5.705/16, que le brinda institucionalidad a este dispositivo participativo, define la conformación de la MGP con los siguientes actores, distinguiendo entre gubernamentales, socio-territoriales y organismos invitados:

_actores gubernamentales: el IVC, la SSHI o los organismos que en un futuro los reemplace;

_actores socio-territoriales: los delegados y vecinos de la villa como así también organizaciones villeras, sociales y religiosas con presencia en la misma. En este punto, la Ley establece que una

³¹ El Golf Club José Jurado, ubicado en la Av. Coronel Roca 5025, se encuentra frente a la Villa 20.

³² Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

³³ Entrevista a representante del MPD, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

vez designada la Junta Vecinal,³⁴ los actores socio-territoriales se constituirán como órgano consultivo de la misma o de cualquier órgano que en el futuro la reemplace, participando de este modo de la MGP.

_actores invitados: Ministerio de Ambiente y Espacio Público; Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte; Ministerio Público de la Defensa; Defensoría del Pueblo de la Ciudad; Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación; Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano de la Nación; y empresas prestatarias de servicios públicos.

Resulta pertinente señalar que en el Reglamento Interno de la MGP y de la MTGP, consensuado en el año 2018, se ratifican estos actores como parte de la MGP.

Respecto a los actores gubernamentales de la MGP, el artículo 4º establece que son los encargados de la coordinación de la MGP y, en particular, el IVC tiene por función, luego de la deliberación o el debate llevado a cabo en la MGP, de asesorar al Jefe de Gobierno respecto del mejor proyecto de urbanización para el barrio (artículo 3º Ley Nº 5.705/16).

En lo que refiere a la participación de los actores socio-territoriales, las organizaciones que participaron activamente en la construcción de dicha ley manifiestan que este dispositivo fue pensado para incluir a todos los vecinos del barrio sin distinciones: “Y lo pensamos siempre abierto para que no exista la posibilidad de que el IVC diga no a alguien, sea quien sea. En esos momentos funcionaba mucho la Mesa de Gestión Participativa en la escuela, que se convocaba a todo el barrio, que al principio éramos pocos y después ya fue sumándose la gente”.³⁵ En este sentido, se destaca que son convocadas a participar todas las personas que viven en el barrio (incluso las inquilinas), independientemente de sus capacidades y recursos. Por tal razón, es heterogéneo el perfil de los participantes en términos de sexo, edad, nacionalidad, nivel educativo, nivel económico y, sobre todo, nivel de organización y experiencia en torno de la reurbanización. No obstante, tal diversidad de perfiles de los asistentes, específicamente en lo que refiere al distinto grado de información y conocimiento sobre el proceso de reurbanización, devino en un obstáculo en la dinámica de las reuniones de la MGP. Por ese motivo se refundó la mesa de trabajo original con los vecinos y organizaciones que habían promovido inicialmente el proceso participativo y se conformó la MTGP.

En lo concerniente a los actores invitados, cabe señalar que el organismo con presencia regular en la MGP es el Ministerio Público de la Defensa. También puede mencionarse la asistencia de la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS), Defensa Civil y la Agencia de Protección Ambiental (APRA), en ocasión de presentar el Plan de Obras prioritarias. De todos modos, es una demanda constante de las organizaciones de la MTGP la concurrencia más frecuente de las

³⁴ “La Villa 20 cuenta con una Junta Vecinal electa por comicios regulares, de acuerdo a la Ley n° 148 de la Ciudad. A diferencia de otros modelos de representación, este barrio no cuenta con delegados por manzana, sino que sus autoridades conforman una estructura jerárquica en cabeza del Presidente de la Junta. Desde 2014 el mandato de la Junta Vecinal se encuentra vencido –aunque extendido por orden judicial-, y no han sido convocadas hasta el momento nuevas elecciones para renovar autoridades” (Marino y Tarduch, s/f: s/n).

³⁵ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

instituciones y organismos que, según la ley y el reglamento, deben participar en calidad de invitados de este dispositivo.

Por último, aunque el artículo 14º del Reglamento establece que en cada reunión se realizará un registro de asistencia, en la práctica tal registro no se realiza, de manera que no resulta posible un análisis riguroso sobre la cantidad de asistentes (sobre todo, actores socio-territoriales) por encuentro. Al ser consultada sobre este aspecto, la Coordinación del PIRU aseguró que asisten al espacio un promedio de 100 vecinos cada vez. Aunque el número pareciera ser abultado, si se tiene en cuenta que en la Villa 20 viven, según el censo 2016, casi 16.000 adultos mayores, la cantidad de asistentes parece poco representativa (más adelante se profundiza sobre este aspecto).

Sin embargo, es posible efectuar algunas observaciones respecto de cómo, en el devenir de la MGP, se ha buscado facilitar desde el IVC la concurrencia de los vecinos a las reuniones para instalar este dispositivo en el barrio. Dado que los primeros encuentros se realizaban en el Golf Club, lugar de difícil acceso para los habitantes de la Villa, la asistencia de vecinos no organizados era menor. De este modo lo comenta la representante del Ministerio Público de la Defensa: “...no había tanta gente, no se veía tanto la urbanización por eso tampoco aparecía tanta gente, y por ahí eran lugares raros, no sé, varias veces nos juntamos en el Club de Golf porque no me acuerdo qué había pasado en la escuela, pero lejos, es inaccesible, es difícil, bueno, todo eso lo hicimos sobre todo con el censo y para la ley. Después cuando se avanzaba como que era necesario tener, además de esas discusiones, tener como la información en el barrio para decirle a la gente cómo se iba a empezar a intervenir...”³⁶

En este contexto comenzaron a realizarse las reuniones dentro del propio barrio. Primero en el Polo Educativo Lugano, particularmente en la Escuela Primaria N° 19 “Hermanos Latinoamericanos” ubicada en la esquina de Pola y José Barros Pazos (excepto en los meses de verano que se realizaron en el Polideportivo ubicado también sobre la calle Pola) y, en la actualidad, en la recientemente inaugurada Escuela Primaria N° 11, sita sobre la Avenida Escalada (en el predio Papa Francisco).

Asimismo, se estableció que los encuentros mensuales de la MGP se llevasen a cabo los primeros jueves de cada mes a las 18.00 horas, considerando el habitual horario de jornada laboral de la mayoría de los habitantes para facilitar su asistencia, aunque en ocasiones esta regularidad no se mantuvo por diversas razones, como la dificultad para disponer de un espacio adecuado.

En los artículos 7º, 8º y 10º del Reglamento se formalizaron los criterios para las convocatorias a las reuniones de la MGP, estableciendo su periodicidad como así también los plazos y modalidad de difusión:

“Artículo 7º: Se realizarán como mínimo una (1) reunión de la MGP por mes, cuya fecha y horario serán planificados en conjunto con los integrantes de la MTGP. El IVC o el organismo

³⁶ Entrevista a representante de la MPD, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

que en el futuro lo reemplace podrá convocar a reuniones extraordinarias de la MGP siempre y cuando comunique con un plazo de antelación mínimo de siete (7) días corridos.

Artículo 8º: La MGP funcionará en reuniones pre-establecidas por cronograma y convocadas por el IVC o el organismo que en el futuro lo reemplace. Las mismas se desarrollarán en espacios del barrio a convenir por los integrantes de la MTGP oportunamente con capacidad para la participación de por los menos doscientas (200) personas. Se desarrollaran en un horario de reunión tendiente a beneficiar la concurrencia de todos los participantes e invitados a la misma.

Artículo 10º: La convocatoria se realizará con un plazo de antelación mínimo de siete (7) días corridos y se realizará por medio de medios digitales (mensajes y correos electrónicos), y/o medios impresos (afiches, panfletos e invitaciones) y/o medios orales (radio y otros medios de comunicación oral), los cuales serán distribuidos y elaborados por el equipo del IVC o el organismo que en el futuro lo reemplace. En caso de eventuales modificaciones a los días y horarios previstos el IVC deberá citar nuevamente con una anticipación, en lo posible, no inferior a las setenta y dos (72) horas”.³⁷

No obstante todos los mecanismos procurados por el IVC para difundir este espacio participativo con el propósito de lograr una mayor asistencia, muchos vecinos desconocen su existencia. Este hecho se observa en los resultados obtenidos en la encuesta de gastos, ingresos y apropiación a los vecinos mudados al complejo Papa Francisco,³⁸ en la que solo un 7% del total encuestado acusó conocer la MGP. Asimismo, entre las familias afectadas que fueron entrevistadas en 2018 antes de mudarse en el marco de las distintas soluciones habitacionales disponibles, únicamente dos conocían el dispositivo y, en ambos casos, se trataba de vecinas que tenían una experiencia previa de organización en otros espacios no institucionales (la Junta Vecinal y una ONG que se dedica a hacer proyectos con los vecinos de la Villa):

“Entrevistador/a (E): ¿Tienen otra instancia colectiva, una a donde vayan todos?

Vecino/a (V): Siempre! Acá en el Polo Educativo, siempre. Se hizo manzana por manzana y después en general también.

E: ¿Y la general se sigue haciendo?

V: Más o menos... ¿cuánto hace? ¿Un mes atrás, no? (le pregunta a la hija)

E: ¿Una vez al mes?

V: Sí, sí”.³⁹

“E: ¿Hay reuniones donde el IVC les cuenta lo que se está haciendo en el barrio?

³⁷ Reglamento Interno MGP y MTGP.

³⁸ Realizada en mayo de 2019 sobre una muestra representativa de 60 familias.

³⁹ Entrevista a vecina, diciembre de 2018, oficina territorial del IVC.

V: Sí, hay una reunión que se hacía una vez por mes creo, o una vez por semana. Ahí te explicaban lo que estaban haciendo en el barrio, para qué era la reunión, era mesas populares.”⁴⁰

El resto de los entrevistados manifestaron no conocer una instancia de seguimiento del proceso general:

“E: Por otra parte, y de nuevo volviendo a las instancias de participación, ¿conoces alguna instancia donde ustedes, los vecinos, puedan evaluar al IVC? Una instancia en la que puedan decir qué les parece que está bien o mal, o que el IVC muestre a todos vecinos el proyecto integral de reurbanización...

V: No. En los Talleres Pre-consorciales te iban explicando más o menos como son las cosas, pero así como que nosotros podamos decir que no estamos de acuerdo, no. Eso no.

E: ¿Una instancia donde les den cuenta de todo el proceso, no tienen?

V: La debe haber, pero yo no la conozco.

E: ¿Nunca te convocaron?

V: No, no.”⁴¹

“E: Ah! Entonces no hay una instancia en la que todos los vecinos se junten de todo el barrio a ver cómo va el proceso.

V: No, no. Es tu manzana, siempre es por manzana. Ellos te explican todo lo que es tu manzana. Nunca tuvimos una reunión en la que se nos explicó, por ejemplo ‘la manzana 6 la apertura de la calle va a ser así’. Siempre fueron los talleres de acuerdo a tu manzana. Te explican todo lo que se va a hacer en tu manzana”.⁴²

Este desconocimiento respecto a la existencia de la MGP como dispositivo participativo al que cualquier habitante del barrio puede acercarse para informarse sobre los avances del PIRU, plantea como desafío para la Coordinación del PIRU-20 el darle visibilidad y lograr su reconocimiento para que los vecinos puedan apropiarse de ese espacio.

Transparencia

Esta dimensión alude a que la información sea fácilmente accesible por múltiples medios a los vecinos asistentes a este dispositivo.

La dinámica de la MGP consiste en la exposición por parte de representantes del IVC de los avances del PIRU, a través de una presentación digital de los temas propuestos para cada encuentro (artículo 9º Reglamento Interno MGP y MTGP).

⁴⁰ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

⁴¹ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

⁴² Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

Desde la Coordinación se proponen como criterio comunicar los avances del proyecto como así también las dificultades que pudieran presentarse en el proceso. Sin embargo, debido a la heterogeneidad de perfiles de los asistentes, el lenguaje utilizado para las presentaciones resulta un desafío constante. Al respecto, un referente de una organización que conforma la MTGP sostiene:

“Referente (R): yo creo que sí, yo creo que se tiene que dar porque hoy descubren que la información no les llega limpia al vecino y con palabras entendibles, digo, es un problema que hay que resolver.

E: el vicio del lenguaje técnico.

R: sí, exactamente. Nosotros vamos adoptando también algún lenguaje técnico que lo único que hacemos es complicarle el entender al vecino. A veces cuando tenemos que hablar tenemos que hablar más en nuestro lenguaje para que al vecino (...) y eso le falta también a los técnicos y a un montón de profesionales que vienen, que vienen enmarcados en lo que les enseñó la facultad y no lo que les dice la práctica, digo, y ahí se complica, lo que nosotros entendemos que está bien y lo que entiende el técnico y lo que quiere el vecino”.⁴³

Otra dificultad con la información y su accesibilidad, se vincula con la rotación constante de los asistentes que obliga cada vez a volver a presentar el PIRU desde cero, obstaculizando los avances y desgastando a quienes participan con regularidad.

Deliberación

Esta dimensión hace referencia a la MGP como espacio de intercambio y debate basados en el respeto y la reciprocidad. En este sentido, se consideran el temario de cada una de las reuniones, es decir, las problemáticas y cuestiones sujetas a discusión respecto de las principales propuestas del IVC; los temas que suscitan resistencias; y las alternativas propuestas por otros actores involucrados. Se analizan también el clima y la legitimidad de los distintos saberes.

La agenda de temas que se abordan en los encuentros de la MGP es establecida por el IVC en acuerdo con la MTGP (art. 13º Reglamento Interno de la MGP y MTGP), siendo el IVC el organismo responsable de elaborar los respectivos documentos de trabajo -en los que pueden colaborar otros actores participantes e invitados- (art. 4º Reglamento Interno de la MGP y MTGP).^{44 45}

⁴³ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 29 de junio de 2019, Sede de la organización.

⁴⁴ Cabe señalar que el Reglamento Interno de la MGP y MTGP, consensuado durante el año 2018, formaliza aspectos ya preexistentes de la dinámica y funcionamiento de la MGP.

⁴⁵ Al respecto, recuerda la representante del MPD entrevistada: “Al principio medio que se mezclaba, por ejemplo, nosotros llegábamos a las mesas que se hacían a la tarde, a las MGP, llegábamos sin saber lo que se iba a hablar. O sea, nosotros como Defensoría llegábamos a esas mesas para enterarnos qué había propuesto el IVC, sea tal o cual cosa. Acá ahora no sucede eso, ahora va al filtro de la Mesa Técnica. Se trabaja primero en la Mesa Técnica” (Entrevista a representante del MPD, 2 de julio de 2018, Sede IVC).

Asimismo, el Reglamento establece que la agenda de las reuniones y el contenido de las presentaciones “estarán directamente relacionadas con el desarrollo del proceso y avances del PIRU en general, por lo tanto no se tratarán por ningún motivo casos particulares”⁴⁶ a fin de esclarecer y comunicar los avances de cada una de las etapas del proceso de reurbanización del barrio. En la figura 12 se listan los temas presentados en la MGP desde julio de 2016 hasta marzo de 2018.

Figura 12. Temas presentados en la MGP (julio 2016-marzo 2018)

Fecha de la MGP	Temario
04/07/2016	Propuesta de integración y transformación para la reurbanización de la Villa 20: propuesta urbanística; propuesta de infraestructura; propuesta de mejoramiento de viviendas; propuesta de vivienda nuevas en Papa Francisco
26/07/2016	Propuesta de Ley de zonificación
02/08/2016	Propuesta de proyecto urbano y de viviendas nuevas
27/08/2016	Propuesta de relevamiento: resultados esperados (sustentabilidad ambiental e integración urbana, seguridad de tenencia, habitabilidad y saneamiento, sustentabilidad social); formas de intervención (mesa de gestión participativa, ley de urbanización participativa, talleres de participación y construcción colectiva de conocimiento, relevamientos cualitativos urbanos con perspectiva de género); criterios y etapas relevamiento técnico-social (RELSE); etapas infraestructura (a cargo de la SSHI); proyecto de viviendas nuevas
12/10/2016	Primeros resultados del relevamiento cualitativo, del RELSE y avances en el Proyecto Papa Francisco
27/10/2016	Equipamientos del Barrio Papa Francisco
31/01/2017	Nuevamente se muestra la propuesta de relevamiento de la MGP del 27/08/2016
09/03/2017	Proyecto de viviendas, espacio público y equipamiento en el Barrio Papa Francisco
23/03/2017	Estado de avance de obras de vivienda nueva, equipamiento e infraestructura
08/05/2017	Plan de Acciones Prioritarias (PAP): situación actual y acciones a realizar en el barrio y las viviendas, con definición de las responsabilidades de los organismos (IVC, SSHI, UGIS, Defensa Civil y APRA)
06/07/2017	Estado de avance y desarrollo del RELSE según etapas; propuestas acordadas en talleres de apertura de Miralla y Corvalán; informe de apertura de Unanué 2 y manzana 19 en proceso; informe sobre espacio de consulta; estado de avance obra Papa Francisco (vivienda nueva y equipamiento)
02/08/2017	Estado de avance y desarrollo del RELSE según etapas; propuestas acordadas en talleres de apertura de Unanué 2 y manzana 19
17/08/2017	Informe de componentes del PIRU; criterios (scoring) para adjudicación de soluciones habitacionales; avance de obras Papa Francisco (etapas construcción de viviendas y empresas responsables)
14/09/2017	Informe de componentes del PIRU; etapas del proceso (10 pasos) y su cronograma según manzanas; criterios (scoring) para adjudicación de soluciones habitacionales; obras Papa Francisco (etapas adjudicación viviendas y estado avance construcción de viviendas); definición PIRU de manzanas (aperturas Miralla, Corvalán, Unanué 1 y 2, manzana 19 y 15)
26/10/2017	Informe de componentes del PIRU; etapas del proceso (10 pasos) y su cronograma según manzanas; criterios (scoring) para adjudicación de soluciones habitacionales; definición PIRU de manzanas (aperturas Miralla, Corvalán, Unanué 1 y 2, manzana 19, 15, 18 y 2); obras Papa Francisco (etapas adjudicación viviendas y estado avance construcción de viviendas)
17/01/2018	Balance de los dos años de proyecto (2016-2017): componentes PIRU; etapas del proceso (10 pasos); logros (censo 2016, audiencia Ley 1770/05 y sanción Ley 5705/16; definición de operatorías; scoring adjudicación soluciones habitacionales; avances RELSE; avances Talleres por Manzana; estado acuerdos de relocalización; avances obras Papa Francisco; avances Plan de Acciones Prioritarias; informe espacio de consulta; estado obras de infraestructura y espacio público; presentación MGP y MTGP); objetivos 2018
01/03/2018	Informe de componentes del PIRU; etapas del proceso (10 pasos); operatorías; criterios (scoring) para adjudicación de soluciones habitacionales; avances RELSE; avances definición PIRU de manzanas; estado acuerdos de relocalización; estado de avance de obras Papa Francisco; avances Plan de Acciones Prioritarias; informe espacio de consulta

Fuente: Elaboración propia en base a las presentaciones de las MGP disponibles.

⁴⁶ Art. 12º Reglamento Interno de la MGP y MTGP.

En un principio la MGP funcionaba como una mesa de trabajo con activa participación de los asistentes. Los actores socio-territoriales motorizaron y aportaron elementos sustanciales a las propuestas del IVC para la definición, por ejemplo, de la realización de censo 2016, de la Ley Nº 5.705/16, del RELSE, entre otros. En este marco, los referentes entrevistados de las organizaciones que hoy conforman la MTGP se recuerdan protagonistas en el diseño colectivo de estos instrumentos. A modo ilustrativo, se menciona el proceso de elaboración de la Ley Nº 5.705/16 que, desde la perspectiva de estos actores territoriales, fue una iniciativa trabajada desde las organizaciones en las que se conjugaba el saber técnico y el saber popular:

"R: la ley, la ley fue un proceso muy, muy, muy arduo, muy desgastante, nosotros nos juntábamos los domingos, o sea, habíamos pasado de, el censo fue los fines de semana y seguimos en ese ritmo, era de lunes a domingo, todos los días, todos los días, en el horario que tuviéramos, me acuerdo que era llamar a asesores de legisladores...

E: había que militarla después en la Legislatura, ustedes podían tener el documento con todo el laburo de acordar un documento para presentar, y después todo el laburo de encontrar los apoyos al interior...

R: sí, te lo llevo más abajo todavía, era nosotros decir lo que queríamos, traducirlo a un lenguaje jurídico y después explicarle a otra persona que te entienda ese lenguaje que vos no conoces, para poder estar todos de acuerdo y después negociar con los otros actores, en este caso el PRO en el barrio, después con el IVC, y una vez que hubiera una sola, un solo documento, una sola forma de pensarlo, recién ahí se llevó a la Legislatura".⁴⁷

"E: ¿la ley ya la discutieron las dos organizaciones que agrupaban a distintos... con el IVC?

R: sí... no, no, sin el IVC. Nosotros solos hemos armado la ley, solos

E: ¿y ya estaba la Defensoría, alguno de estos actores?

R: no, los únicos que estaban eran los de la UBA, del taller de proyecto libre, creo. Sí, eran los únicos que estaban que colaboraron bastante. Y nosotros nos pusimos de acuerdo con la ley. Nosotros fuimos los, todos, todas las organizaciones fuimos los creadores de la ley, con un montón de defectos, digo, con errores pero es la ley que nosotros queríamos.

E: y cómo pensaron... la ley plantea la cuestión participativa como un imperativo, qué entendían por participación en esa instancia porque eso es un proyecto sumamente complejo como para...

R: en un todo porque, por ejemplo, vemos que si yo digo 'yo conozco la realidad de mi barrio', digo yo estoy en condiciones de discutir qué es lo que quiero para mi barrio".⁴⁸

⁴⁷ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

⁴⁸ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 29 de junio de 2019, Sede de la organización.

“...el primer borrador fue una propuesta de la Mesa Activa junto con el EUT, pero que no era EUT en ese momento, todavía estaba separado, y después, o sea, hubo como una instancia sin el IVC para preparar esa ley de discusión”.⁴⁹

Algunas de las propuestas que estos actores sumaron a la legislación fueron:

_que la MGP se formalice en la ley como instancia por la cual deba pasar toda la información vinculada al proceso de reurbanización: “la Mesa de Gestión Participativa [...] funcionaba porque éramos nosotros, y cuando arrancamos a escribir la ley, yo insistía mucho con que eso quede escrito, que quede el espacio de Mesa de Gestión Participativa en la ley, y tuvimos unos cuantos ida y vuelta con el IVC que no quería que quede en la ley, que seguía queriendo que sea específicamente de zonificación”.⁵⁰

_el reconocimiento de la experiencia previa de la Cooperativa “25 de Marzo”: “En el marco de la ley ustedes ven que el polígono de afectación de la ley es todo, ahí está la cooperativa también y rige todos los mismos criterios que en el proceso de la ley. Si la ley tiene en el artículo 15, que es un artículo que lo único que dice es que el IVC deberá garantizar el proceso de urbanización iniciado por la cooperativa 25 de marzo en las tierras de su pertenencia. Que de alguna manera fue un pedido de la cooperativa en el sentido de reconocer el proceso existente, tenían un proceso y el IVC tiene que ayudar a completarlo, y que es lógico y que está muy bien”.⁵¹

Sin embargo, la solicitud de las organizaciones de que quedara establecida en la ley la simultaneidad en la obras de infraestructura y la construcción de viviendas en el predio Papa Francisco no logró ser incorporada en el marco normativo: “... nosotros pedíamos que un artículo de la ley reflejara eso, dijera que nosotros queríamos que la infraestructura y la construcción fueran al mismo tiempo. El IVC siempre se excusó con que eso era imposible porque los estudios que tenían que hacerse, por el tiempo que demanda la infraestructura a hacer casas sobre un terreno pelado, porque Papa Francisco no es lo mismo que hacerlo acá. Ellos querían arrancar ya y por cuestiones de tiempo... queríamos que vaya en paralelo porque esa era una garantía, la perdimos, nos dan la razón porque si eso hubiera quedado reflejado en la ley no tendríamos el problema que tenemos ahora, que es justamente la infraestructura va muchísimo más lento, muchísimo pero mucho, va dos años retrasada”.⁵²

No obstante, a medida que la MGP se masificó fue perdiendo ese carácter de mesa de trabajo con una activa participación de los asistentes en la elaboración de las propuestas, para convertirse en una instancia más informativa dirigida al conjunto de los vecinos del barrio, muchos de ellos sin experiencia de organización colectiva. De ahí que se observa en el temario de los encuentros a partir de 2017 un predominio en la información, diluyéndose la instancia deliberativa.

⁴⁹ Entrevista a representante de la MPD, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

⁵⁰ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

⁵¹ Entrevista a Martín Motta, Coordinador PIRU-Villa 20, 10 de abril de 2018, Sede IVC.

⁵² Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

Adaptabilidad

La adaptabilidad se relaciona con la capacidad del proceso de manejar los conflictos, con foco en el tipo de situaciones conflictivas y las estrategias de resolución propuestas en cada caso, teniendo en consideración que el PIRU Villa 20 exige capacidad de adaptación y flexibilidad a las demandas del contexto.

En este sentido, uno de los principales conflictos identificados en el funcionamiento de la MGP, tal como se viene señalando, tiene que ver con la masificación del espacio y la rotación vecinal que define perfiles heterogéneos de los asistentes tanto en términos de experiencia de organización colectiva como así también de conocimiento e involucramiento con el propio proceso de reurbanización. Esta cuestión se constituyó en un obstáculo para la dinámica de trabajo y toma de decisiones, resultando una limitante para el avance, ya que en cada nuevo encuentro debía explicarse el proceso desde cero a los vecinos de participación reciente (e incluso esporádica), lo que le otorgó al espacio un carácter predominantemente informativo.

Los actores involucrados refieren a esta situación problemática del siguiente modo:

“Cuando empezamos a ver (...) por ejemplo cuando venía alguien y proponía X cosa en la Mesa de Gestión Participativa, que va el vecino común, cualquiera, y que pierde el hilo, no es una participación constante, había como que re explicar cada jueves todo lo que se venía hablando y no había (...) no había ningún tipo de avance (...) cada reunión que se hacía aparecían vecinos nuevos que recién se estaban enterando de estas cuestiones y aparecían obviamente a querer saber qué era lo que estaba pasando (...) después de muchas horas llegábamos a un punto donde teníamos que volver a retomarlo el jueves y en lugar de avanzar, teníamos que retroceder porque, digamos, el boca a boca obviamente va circulando por el barrio y van apareciendo vecinos nuevos y no avanzábamos”.⁵³

“... Era casi imposible porque, imagínate que cada vez que hacían una reunión se tenía que explicar el proceso desde cero, desde quiénes eran ellos hasta explicar qué era la sigla IVC, o sea, los vecinos no están informados”.⁵⁴

“... No podés tener una mesa súper masiva para tomar decisiones porque es inviable (...) me parece que efectivamente la Mesa de Gestión, la MGP, se vació de contenido, o sea, en sus orígenes estaba muy bien porque tenías contenido, tenías cosas, tenías lo que sea (...) para mí en el último tiempo no le encontraron la vuelta de cómo mantenerla (...) es informativa, nosotros dijimos durante varias Mesas de Gestión en la última parte del año pasado o de principio de año me comí 5 MGP iguales, la misma, misma presentación una y otra y otra vez. Por qué. Con el ánimo de decir ‘bueno, la gente que nunca vino’, entonces, no, o sea, te pegas un corchazo, no tiene sentido eso. Eso me parece que un poquito falla, pierde un poco de

⁵³ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 29 de junio de 2019, Sede de la organización.

⁵⁴ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

legitimidad el proceso, y además que hartas a la gente (...) no va a poder ser una mesa operativa de verdad desde el momento en que vos la hagas masiva”.⁵⁵

En este contexto de desgaste para los actores de participación regular, se definió la creación de una mesa de trabajo más operativa, la MTGP, que avanzara en la discusión respecto de cuestiones estructurales sobre el proceso de reurbanización que luego eran llevadas a los encuentros de la MGP para ser presentadas al resto de los vecinos: “Entonces se planteó de llegar con temas concretos a los días jueves, digamos, que en principio era todos los jueves, después se fue haciendo cada 15 días, después se fue haciendo por mes, una vez por mes, con temas un poco más en limpio para que los vecinos también pudieran como entender y empezar a meterse en todo esto. Porque, claro, por ahí las reuniones se hacían largas porque se discutía el caño de Chilavert, que dónde se tapaba, dónde no se tapaba (...) y la idea de la mesa técnica era que uno pueda llevar a la Mesa de Gestión Participativa algo medianamente ordenado”.⁵⁶

No obstante, esta solución de desdoblar este dispositivo en una instancia informativa abierta al conjunto del barrio (MGP) y una instancia operativa de carácter deliberativo con los actores socio-territoriales comprometidos con el PIRU (MTGP), continúa siendo una preocupación cómo lograr el tratamiento de temas sustanciales. Otro desafío consiste en generar sinergias entre ambas mesas. Además, las inquietudes de índole particular planteadas por los vecinos durante los encuentros de la MGP hicieron necesaria la creación del EC. Por último, aunque el artículo 14º del Reglamento establece que en cada reunión se realizará un registro de asistentes y un acta con los principales puntos y acuerdos obtenidos, en la práctica no se efectúan. Este aspecto resulta controvertido fundamentalmente para los representantes de las defensorías y aún no se ha encontrado la forma de subsanar tal situación. Esta problemática queda planteada en uno de los registros de observación de la MTGP:

“Uno de los conflictos suscitados en la mesa estuvo relacionado con las actas de la MGP, actualmente la mesa sólo cuenta con documentos de trabajo. Tanto la Defensoría del Pueblo como el Ministerio Público de la Defensa objetan este hecho ya que de esa forma no quedan registrados los desacuerdos de los vecinos en ningún lado, tampoco quedan constancias de lo que se discutió ese día. El IVC manifestó estar de acuerdo con la objeción pero también dice que el obstáculo que se presenta con el tema del acta es que los vecinos se levantan antes de que finalice la reunión y no la terminan firmando, lo que proponen es durante la mesa ir haciendo un punteo en una filmina de Power Point. Y que al finalizar el encuentro todos los presentes la puedan ver, de ese modo quedaría un registro que ellos consideran útil y ágil. La discusión continuó porque las defensorías no cedían en su objeción y se le preguntó a la Cooperativa cómo hacían ellos con las actas, S. contó que ellos la elaboran en borrador durante la reunión, luego la secretaria la pasa en el libro de actas y en los primeros minutos del próximo encuentro se lee, se aprueba y se firma. Tomando en cuenta la experiencia el MPD dijo: ‘la

⁵⁵ Entrevista a representante de la MPD, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

⁵⁶ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 29 de junio de 2019, Sede de la organización.

dificultad no debe desalentar, que al comienzo de cada encuentro se elijan 5 vecinos para que firmen el acta del día”.⁵⁷

Modalidad de toma de decisiones

En cuanto a la toma de decisiones, cuando la MGP funcionaba como una mesa de trabajo activa, las decisiones se tomaban luego de la deliberación por consenso. En la actualidad, al adquirir dicho espacio un carácter informativo, no suele tratarse de una instancia decisoria. Al respecto, la representante del MPD entrevistada afirma: “Entonces estamos como desfasados en lo que se tiene cumplir por ley. Ahora yo creo que no hay mucho que puedas hacer para que la gente tome decisiones en un contexto de asamblea tan grande”.⁵⁸

Por su parte, el Reglamento Interno de la MGP y la MTGP en su artículo 43º establece que cuando la MTGP no logre tomar decisiones por consenso, las propuestas se llevarán a la MGP para dirimir las diferentes por medio de una votación a mano alzada de la mayoría de los participantes. A través de este recurso extraordinario, de alguna manera se devuelve a la MGP la capacidad para tomar decisiones respecto del proceso.

5.2.2. Mesa Técnica de Gestión Participativa

Para el análisis de este dispositivo se realizaron entrevistas semi-estructuradas a la Coordinación del PIRU, a los referentes de las organizaciones que conforman la MTGP y a los representantes del Ministerio Público de la Defensa. Asimismo, se hicieron observaciones del espacio durante los encuentros acontecidos entre los meses de enero de 2018 hasta febrero de 2019. Finalmente, la información fue complementada con los instrumentos normativos existentes, el análisis de las actas de cada uno de los encuentros del año 2017 y de los documentos de trabajo generados por el IVC.

Como se ha mencionado, aproximadamente a un año de comenzado el proyecto, en agosto de 2017, la MGP fue reconfigurada en función de las necesidades del PIRU debido a la gran cantidad de asistentes y la rotación continua de vecinos que hacían imposible la toma de decisiones colectivas en los tiempos que demandaba la gestión. De este modo, se conformó un nuevo espacio de trabajo, la MTGP, entre los referentes de aquellas organizaciones que habían promovido el proceso participativo y las instituciones del Gobierno encargadas de llevar adelante la reurbanización.

Este proceso fue explicado por una referente participante del nuevo espacio:

“E: la decisión ésta de generar el espacio más chico, ¿cómo surgió?, ¿fue una decisión del IVC o fue algo que fue surgiendo de los actores más comprometidos?

⁵⁷ Registro de observación, 6 de julio de 2018, Sede Cooperativa.

⁵⁸ Entrevista a representante del MPD, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

R: siempre seguíamos teniendo una instancia de charla (...) como una mesa chica si querés. Esa misma que existió con la ley siguió porque necesitaban ver o necesitaban una opinión o necesitaban mostrarnos algo. Necesitaban ese aval de las organizaciones, y nosotros siempre nos terminábamos enterando si llamaban a uno y a otro no. Entonces como que la dinámica esa, esa dinámica que se tomó se siguió, nunca se puso en duda”.⁵⁹

Según el Reglamento de la MTGP elaborado por el propio espacio, ésta es definida como un “dispositivo de participación de la MGP, e instancia deliberativa de comunicación, información y diseño sobre el avance del proceso del PIRU e Integración Socio-Urbana para el análisis y planificación de acciones técnicas específicas”⁶⁰. Es decir, la MTGP aparece como una instancia de deliberación sobre el avance del PIRU donde se analizan y planifican las acciones técnicas específicas.

Este dispositivo se presenta también como un lugar de generación de consensos y confianza entre el IVC y los referentes villeros. Una vez acordadas las acciones y pasos a seguir, son estos últimos quienes facilitan el acceso al barrio y a los vecinos a partir de los acuerdos mínimos generados. Un ejemplo claro es el primer operativo del IVC en el barrio, el Censo de 2016. Las diferentes organizaciones se fueron reuniendo manzana por manzana con los vecinos para contarles de qué se trataba el operativo y por qué era necesario censarse, y luego acompañaron a los censistas en su labor.

Figura 13. Vecinos acompañando a trabajadores del IVC en el Censo 2016



Fuente: Perfil de Facebook de la Mesa Activa por la Urbanización Participativa Villa 20.

Sin embargo, el rol de facilitadores o nexo asumido por las organizaciones partícipes de la MTGP fue vivido en muchas ocasiones como una situación incómoda debido a que los tiempos de la gestión no suelen coincidir con los tiempos de los vecinos:

“Eso también es difícil. Pensar que uno, recién van a ser dos años desde que arrancó, antes de la ley, con el censo y todo, ya van dos y estructural, un cambio estructural acá, adentro del

⁵⁹ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

⁶⁰ Art. 3º Reglamento interno MGP y MTGP.

macizo, no hubo. Al contrario, está peor. Y tener que decirle a un vecino ‘Espérame ocho más’, porque vos no te vas a Papa, porque vos no te vas con un crédito, tenés que quedarte acá y esperar’. Aparte la situación económica empeoró, o sea, que tenés que esperar y en peores condiciones económicas, sociales, es difícil. Porque a nosotros nos toca ese rol. El IVC no pone la cara con los vecinos. Al vecino lo ve en el taller de manzana, en el día a día no lo ve, ahí es donde lo vemos nosotros”.⁶¹

“¿Vos escuchaste lo que dije hoy? Yo dije ‘nosotros no representamos a todos’. De hecho hay mucha gente que no nos cree. No nos cree porque nosotros hemos sido los que tuvimos el contacto con el Estado y nuestras personas han quedado como mal por una responsabilidad del Estado de no cumplir con los derechos que tiene cada vecino. Nosotros somos gestionadores naturales ya de esto y el Estado no ha cumplido”.⁶²

La MTGP se reúne una vez por semana, cada encuentro tiene una duración promedio de tres horas. En primer lugar, se anuncia la agenda del día y se transmiten comunicados. Luego, se procede a la discusión e intercambio acerca de los temas propuestos. Durante las tres horas un representante del IVC elabora un acta que registra la nómina de asistentes, los asuntos tratados y los puntos de acuerdo y desacuerdo, que al finalizar el encuentro es leída y firmada por los presentes. Este documento es escaneado y enviado por el IVC a todos los participantes días después de cada encuentro.

Resultados de la evaluación

Inclusión y diversidad

Esta dimensión analiza la inclusión de diversos actores en la MTGP, es decir, de qué modo se compone el mapa de actores gubernamentales, socio-territoriales, ONGs y otras instituciones en el dispositivo, cuál es el nivel de representatividad que éstos tienen en el barrio y cuál es su poder de intervención.

La MTGP se realiza los días viernes a las 10.00 horas en la sede de la Cooperativa “25 de Marzo”, ubicada en la calle Larrazábal 4163, a tres cuadras del barrio. En ocasiones excepcionales, el horario, día y lugar de la reunión fue modificado. También, cuando más adelante se desarrolle la estrategia de resolución de conflictos, se verá que en otras ocasiones la MTGP fue suspendida durante algunos periodos.

Con respecto a las condiciones de posibilidad para que la MTGP incluya la mayor diversidad de actores, una de las que aparece como fundamental para la participación es que tanto el horario como el lugar de reunión sean accesibles, cómodos y neutrales para los actores interesados. En el caso de la MTGP el lugar elegido para la realización de los encuentros es una cuestión que se presenta como conflictiva para algunos de los referentes que la componen:

⁶¹ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

⁶² Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 29 de junio de 2019, Sede de la organización.

“La Mesa Activa por la Urbanización (MAU) trae una crítica sobre la MGP y pide aclarar quiénes son las organizaciones que participan de la MTGP, planteando que hay que buscar un lugar neutral para reunirse (...) Martín Motta (IVC) cuenta que ayer en la MGP se dijo que la MTGP es la mesa del Presidente de la Cooperativa 25 de Marzo, por lo que sale que hay que contar en una MGP qué es la MTGP (...) La Cooperativa '25 de Marzo' dice que el planteo de la MAU de buscar otro lugar para la MTGP es desleal. 'Eliján dónde ir, nosotros no vamos a ir', dijeron desde la Cooperativa. Empezaron una disputa entre la Cooperativa y el CESAC. Se dice que el CESAC está disponible, desde la Cooperativa dice que no van a ir (...) Martín Motta recuerda que se habló el tema de la rotación, pero que no hay lugar. El presidente de la Cooperativa plantea que cuando la MTGP se mude, la Cooperativa se va de la MTGP y va a tratar directo con el IVC. Desde la MAU le dicen que está escrito en un acta que la MT iba a rotar”.⁶³

En contraposición de otros dispositivos de participación generados por el IVC que tienen lugar en instituciones barriales como la escuela, el polideportivo o la parroquia, percibidas como neutrales por los vecinos, el lugar de encuentro de la MTGP pertenece a una de las organizaciones del barrio que está fuertemente identificada con un sector político y además con un único referente, lo que genera fuertes rispideces en aquellos sectores que históricamente estuvieron enfrentados.

Asimismo, la mayoría de los referentes barriales que participan del espacio consideran que las desiguales condiciones materiales, económicas y sociales de los actores generan desequilibrios a la hora de pensar la participación:

“R: y el tema ahí con la participación es que nosotros somos vecinos, vecinos no pagos, o sea, no tenemos ningún tipo de remuneración...

E: pero le dedican mucho tiempo...

R: le dedicamos tiempo, tiempo que le quitamos a nuestra familia, a nuestra lucha (...) imagínate que todos somos actores políticos aparte, la gran mayoría, hay compañeros que no militan pero este último tiempo era, no sé, familia, trabajo, tu propio espacio. El proceso de urbanización a mí me lleva todo el tiempo, todo, yo me dedico al proceso de urbanización (...) Porque justamente el IVC y las Defensorías, las compañeras tienen un sueldo para hacer el trabajo que tienen que hacer (...) Yo tengo que volver acá, yo me inundo, yo vivo en estas condiciones, hay compañeros que viven peor que yo, digo, a mí me insume un montón de tiempo poder entender que, o sea, me tomo el laburo de ver qué es cada definición, de tratar de entenderla, de preguntar, de averiguar, si pudiera haría una carrera al respecto, digo, porque me interesa. No es lo mismo para nosotros, no es lo mismo sostener esto, es mucho, es muchísimo... a veces no sé ni cómo explicarlo (...) para mí claramente la economía, si querés, es un factor fundamental. Y a la vez nosotros no pedimos que nos paguen porque eso implicaría...”⁶⁴

⁶³ Registro de observación, 12 de octubre de 2018.

⁶⁴ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

_Entramado de actores involucrados

Según lo que establece la Ley N° 5.705 y el propio Reglamento de la MTGP (art. 5º), este dispositivo participativo debe estar conformado por los siguientes actores: el IVC, la SSHI -o cualquier organismo que los reemplace-, los delegados y vecinos del barrio como así también organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el mismo;⁶⁵ y en calidad de invitados los diferentes ministerios y organismos de la ciudad y de la nación que se consideren competentes con la temática a tratar (Figura 14).

Figura 14. Mapa de actores asistentes a la Mesa Técnica de Gestión Participativa en 2018



Fuente: Elaboración propia en base a las actas y registros de observación.

En septiembre de 2018, al momento de confeccionarse el Reglamento, eran integrantes plenos de la MTGP, es decir integrantes con voz y voto en el proceso de reurbanización, los siguientes actores: el IVC; la SSHI; la Mesa Activa por la Urbanización de Villa 20 (MAU); el Equipo de

⁶⁵ Es importante señalar en este punto que tanto la Ley N° 5.705 como el Reglamento Interno de la MTGP establecen que: "Una vez designada la Junta Vecinal, los/as delegados/as y vecinos/as del barrio como así también las organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el mismo se constituirán como órgano consultivo de la misma o de cualquier órgano que en el futuro la reemplace, participando de este modo de la MGP." Acerca de la situación de la Junta Vecinal actual ver: <http://www.defensoria.org.ar/noticias/la-defensoria-realizo-una-consulta-sobre-la-representacion-barrial-en-villas-portenas/>. Visitado el 16 de septiembre de 2019.

Unidad Territorial (EUT); la Cooperativa “25 de marzo”; el Centro de Salud Comunitario 18 (CESAC 18), el Ministerio Público de la Defensa y la Defensoría del Pueblo (art. 16º).

Asimismo, se estableció que para constituirse en integrantes plenos, las organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en la Villa 20 debían haber participado de al menos cinco reuniones en la MGP y veinte reuniones en la MTGP (art. 17º).

Por último, en la categoría de actores invitados, es decir, sólo con voz, cuentan: los Ministerios de Ambiente y Espacio Público, de Desarrollo Urbano y Transporte, de Educación y de Salud, de la Ciudad de Buenos Aires; el Ministerio Público Tutelar; la Procuración General del Gobierno; la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano de la Nación; las empresas prestatarias de servicios; y personas, organizaciones, cooperativas, empresas o instituciones convocadas para el tratamiento de temas específicos concernientes al proceso del PIRU.

En cuanto a la representación barrial en la MTGP, los dos frentes de organizaciones que conforman el espacio son la EUT y la MAU, además de la Cooperativa de Trabajo, Vivienda, Crédito y Consumo “25 de Marzo” que a su vez está incluida en el primer grupo.

El EUT surgió una vez en curso el actual proceso de reurbanización del barrio y está conformado por: la Cooperativa “25 de Marzo”; la Junta Vecinal; la Asociación Mutual “Futuro para todos”; las organizaciones “Jóvenes por el Cambio” y “Centro Pancho Torres”; los comedores “de Jana” (ubicado en la manzana 1), “8 de marzo” (ubicado en la manzana 30) y “Hombre Araña”; y la colectividad boliviana a través de un representante. Estas organizaciones son comúnmente denominadas “históricas”, ya que cuentan con experiencias previas de intervenciones estatales en el barrio.

Resulta relevante hacer una mención especial a la Cooperativa “25 de Marzo”, que si bien forma parte del EUT, es un actor que en muchas ocasiones actúa de manera independiente, en virtud de ser una organización que adquirió en el marco del Plan Arraigo la propiedad de un conjunto de manzanas del barrio.

Por otro lado, la MAU surgió luego de la toma de tierras del predio donde hoy se construye el complejo de vivienda nueva Papa Francisco (2014), y fue promovida por la Cátedra Libre de Proyecto Social (FADU, UBA). Está conformada por diferentes organizaciones políticas como La Cándida, el FOL, el Frente de izquierda, Barrios de Pie, el Partido Obrero y vecinos independientes.

Con respecto al Ministerio Público de la Defensa (MPD) y la Defensoría del Pueblo (DP), su rol consiste en velar por el buen proceso. En el caso del MPD, a través de su equipo territorial, trabaja dentro del barrio orientando a los habitantes en problemáticas vinculadas a la vulneración de derechos (salud, educación, vivienda digna, entre otros) y, en caso de ser necesario, generando las causas judiciales correspondientes. A partir del PIRU Villa 20, aquellos casos que antes eran judicializados, ahora tratan de ser resueltos en primera instancia en la MTGP.

Por su parte, el CESAC 18, integrante de la MTGP desde mayo del 2018, interviene en el espacio aportando una visión integral de la salud y trayendo a la mesa problemáticas del barrio a través de sus médicos y trabajadoras sociales.

Por último, en cuanto a los invitados circunstanciales, la MAU planteó desde los comienzos del espacio la necesidad de que representantes de otras áreas del GCBA también participasen:

“La Mesa Activa por la Reurbanización plantea la necesidad de que funcionarios competentes de otras áreas del Estado participen de la MTGP y den información acerca de otras áreas del proyecto de urbanización, por ejemplo: Ministerio de Educación o áreas de Espacios Verdes. Esto influirá directamente en la información que debe tener la población a la hora de decidir sobre su solución habitacionales”⁶⁶.

Como se observa en la Figura 15, en oportunidades donde se abordaron temas que requerían de la presencia de otras áreas o instituciones del Estado u otros actores competentes, éstos fueron convocados. Sin embargo, el modo de participación de estos actores continúa siendo cuestionado por los referentes:

“R: no pueden, no logran que venga el Ministerio de Educación, creo que es la tercera o cuarta vez que vienen sin poder decir nada. Nada que nosotros ya no supiéramos, que no pudiéramos conseguir por otro lado

E: ¿no se sientan como un actor más a aceptar las reglas que tiene esa mesa?

R: lo que hace la MTGP y lo que intentábamos dentro de la ley era forzar, si querés, esa participación que no existe en ningún otro ámbito y decirle a los Ministerios ‘ustedes necesariamente tienen que pasar por acá, no pueden hacer nada a espaldas de los vecinos y todas las alternativas que se piensen se tienen que pensar con nosotros’, incluso las que estén por afuera del IVC y de la SSHI”⁶⁷.

En este sentido, aquellos invitados que son convocados para trabajar temas específicos suelen asumir un rol más informativo. Acuden a la mesa a los fines de contarles a los vecinos cuáles son sus proyectos en el barrio, encontrando serias dificultades para incorporar una lógica participativa de gestión.

_Nivel de representatividad

Como se viene mencionando a lo largo de este apartado, la Ley N° 5.705 establece que el IVC y la SSHI son los organismos representantes del GCBA en el proceso de reurbanización encargados de dirigir en iguales condiciones las acciones que se llevan adelante en el barrio. Sin embargo, este rol -hasta la disolución de la SSHI en marzo de 2019- fue cumplido mayoritariamente por el IVC. Fue este último organismo el encargado de confeccionar los documentos de los encuentros, convocar a las reuniones, brindar la información requerida y propiciar los espacios que el propio proceso participativo fue necesitando. Además, durante los

⁶⁶ Acta MTGP 3 de noviembre de 2017.

⁶⁷ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

encuentros observados, en reiteradas ocasiones los referentes de las organizaciones barriales manifestaron su descontento con el accionar de la SSHI.

En cuanto al nivel de representatividad de los actores socio-territoriales que componen la MTGP, ésta puede ser analizada tanto desde el ya señalado eje histórico, vinculado a la trayectoria y presencia de las organizaciones en el barrio que define diferentes modos de hacer política, como así también desde un eje territorial en torno a la calle Pola que se presenta como frontera: hacia el sudoeste de la villa existe una construcción consolidada y una trama urbana que se asemeja al resto de la ciudad; en cambio hacia el noreste, en el llamado macizo, las viviendas tienen menos años de consolidación y las condiciones de vida son más vulnerables. Si bien esta división espacial, asumida por los actores entrevistados y reflejada en las organizaciones de la MTGP, pareciera respetarse con respecto a la Cooperativa “25 de marzo”, en la práctica la representatividad del macizo es disputada por muchas organizaciones, inclusive aquellas que participan de la EUT.

Pese a lo dicho, en muchas ocasiones este tipo de representación barrial entró en tensión. En 1998, la Legislatura porteña sancionó la Ley N° 148 de “Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios”. Entre otras cosas, dicha normativa establece que los representantes barriales que hacen las veces de interlocutores con el GCBA deben ser electos en comicios regulares. En el caso de la Villa 20, en el año 2003 se creó el reglamento general de comicios de la Junta Vecinal y se celebraron las primeras elecciones, respetándose este procedimiento hasta 2011 cuando asumió la actual Junta Vecinal, cuyo mandato se encuentra vencido desde 2014 y extendido por orden judicial. Respecto de las tensiones entre la representatividad de la Junta Vecinal vigente y de las organizaciones que componen la MTGP, en el encuentro del 27 de abril de 2018 se registró:

“Sobre la representatividad de los actores que conforman la MTGP, uno de los presentes señaló que hay contradicciones. Dando cuenta de la experiencia de otras villas donde se están realizando procesos similares, en los que hay sistema de delegados por manzana expresó que la dinámica que tiene la MT en Villa 20 es particular por el grado de organización de los actores que la integran, que discuten y sientan posiciones frente al Estado, aunque en términos formales no hayan sido elegidos por los vecinos para cumplir esa función”.⁶⁸

El hecho de que desde IVC se haya aceptado la norma pero además se convocara a las demás organizaciones barriales, fue leído por los referentes como una forma de apertura por parte del organismo y también como un logro de las propias organizaciones:

E: cuando vos decís las primeras reuniones el IVC invitaba o convocaba y seleccionaba a quién ¿Tenés idea cuál era el criterio?

R: en realidad no, no, no. Yo me imagino que, primero, políticamente como cuando, no sé, tenés que ir a la 20, bueno, habla con tal... y hay actores muy fuertes, actores que fueron parte de la política no solo acá en la 20 sino en la comuna, en la ciudad y dentro del partido grande, o sea que...

⁶⁸ Registro de observación, 27 de abril de 2018.

E: era ineludible que no estuvieran.

R: desde movida, la Junta Vecinal es el órgano que corresponde.

E: claro, podían haber cerrado con ellos.

R: sí, claro, sí, claro. La Junta Vecinal que era, para mí sigue siendo el órgano que corresponde que participe pero que estamos en una circunstancia en la que eso no es posible

E: ¿tendría que haber habido elecciones?

R: tendría que haber habido elecciones hace mucho tiempo.

E: 2014 más o menos, una cosa así...

R: sí, porque le habían extendido el mandato a Núñez, así que sí por lo menos tres o cuatro años seguro. Y, por lo menos para tener un actor legítimo, elegido y votado por la gente.

E: por eso el tema de la representatividad de los actores, ustedes pueden estar por un conocimiento del barrio, llevar la voz del barrio, pero la instancia que fue votada es la Junta, más allá que no tenga hoy en orden sus cosas...

R: exactamente. Es más, nosotros en algún momento íbamos a dar la lucha por que se hagan elecciones, nosotros igual que, no sé, se han presentado escritos para que, antes de la ley (...)

R: Claro, abrió el juego y nosotros nos metimos. Fueron las dos cosas, así como...

E: no hubiesen permitido que cierre con...

R: no, nosotros lo demostramos el primer día que vino Roviralta, que puso el escenario ahí en Pola y Chilavert, nosotros movilizamos muchísima gente ese día y le demostramos que no iba a poder hacer lo que quería, que íbamos a estar ahí, o nos incorporaba y nos dejaba opinar, nos dejaba trabajar, o nos tenía afuera todo el tiempo remarcándole lo que estaban haciendo mal".⁶⁹

Por último, cabe señalar que existen organizaciones barriales, como La Izquierda Latinoamericana y el Frente Darío Santillán, que por diversos motivos decidieron no conformar el espacio participativo y en ocasiones utilizaron otras vías para poder comunicarse con el Estado (manifestaciones públicas, cortes de calles, entre otras). Muchas veces esta situación fue interpretada por las organizaciones que sí componen la MTGP como injusta y desequilibrada. Sin embargo, al finalizar el trabajo de campo (febrero de 2019) un sector de las organizaciones barriales que en un comienzo había decidido no sumarse a la MTGP comenzaba el proceso de inclusión.

Relación con la iniciativa

⁶⁹ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

En este punto es importante retomar los diferentes roles establecidos en la MTGP: integrantes plenos, aspirantes e invitados.

Con respecto a los primeros, si bien las responsabilidades y las cuotas de poder de cada una de las partes se diferencian en tanto algunos son representantes del Estado y otros no, su poder de intervención está determinado por el hecho de poder impedir, reorientar la estrategia o impulsar nuevas acciones.

En el caso de las organizaciones barriales, por ejemplo, la EUT manifestó en varias ocasiones su intención de abandonar la instancia de participación si no se cambiaba la estrategia de intervención. Se trató de la discusión sobre las obras de infraestructura pluvial donde no sólo la SSHI tuvo que ceder su responsabilidad al IVC sino que también la empresa constructora contratada se vio obligada a renunciar por incumplimiento de lo pactado.

También se registró el impulso de nuevas acciones, tal es el caso de la situación edilicia del CESAC 18:

“El primer tema que se trata es el de la situación edilicia del CESAC. Dado que el tema no estaba en el temario previsto y fue instalado en la reunión por las organizaciones, se inicia el tratamiento de la cuestión con un cruce posiciones entre la EUT y el IVC. Desde la EUT se afirma que si el barrio quiere instalar un tema, el IVC no tiene facultades para boicotearlo, e insiste que cuando ellos plantean un tema quieren ser respetados”.⁷⁰

Esta problemática, que fue incorporada en la mesa por las organizaciones barriales, finalmente debió ser atendida por el Proyecto y hoy en día está planificada la construcción de una nueva sede para la sala de salud.

Con respecto al Ministerio Público de la Defensa y la Defensoría del Pueblo, la situación aparece más compleja. Estos actores asisten a cada uno de los encuentros y si bien el rol pautado por la norma es el de velar por el buen proceso, en la realidad el rol de estos organismos ha sido ambivalente. En muchas circunstancias se asumieron aliados de las organizaciones barriales dándole impulso a sus estrategias, y en otros han logrado demorar ciertos procesos y fueron las propias organizaciones las que manifestaron su descontento frente a esa situación. Esto último se puede observar en la discusión de la operatoria de canje de vivienda:

“Sobre el cierre de la reunión, la EUT comentó que se reunió en la semana y decidió retirarse de la MTGP si todo se alarga para tomar decisiones. Que quisieran que esto se acelere y se puedan tomar decisiones, agregaron que ellos saben lo que quieren los vecinos y que les parece que esto es un discusión entre profesionales, ‘explícame porque pusieron esto, lo otro’, ‘nosotros no tenemos tiempo para perder’, ‘no nos vamos a prestar al juego de gente que viene de afuera con posturas radicales’”.⁷¹

⁷⁰ Registro de observación, 4 de mayo de 2018.

⁷¹ Registro de observación, 15 de junio de 2018.

Por su parte, el CESAC 18 se vinculó con la iniciativa a partir de su rol específico en el barrio. Muchas veces asesoraron en temas puntuales, otras trajeron a la MTGP la voz de los vecinos o llevaron nuevas problemáticas que no habían sido consideradas.

Con respecto a los invitados considerados “asesores”, son actores mayormente provenientes de ámbitos académicos u ONGs. Su vinculación con la iniciativa es el de asesoramiento a las organizaciones barriales sobre cuestiones que se presentan complejas o que requieren saberes técnicos específicos.

Por último se encuentran las otras dependencias del Estado, que como se mencionó, son invitadas a presentar y trabajar temas específicos o proyectos puntuales que están llevando adelante en el barrio, como por ejemplo el Ministerio de Educación, que fue invitado a presentar ante los vecinos los proyectos de las escuelas que estaba construyendo.

Transparencia

Esta dimensión de análisis está relacionada con la accesibilidad a la información por parte de todos los actores de la MTGP.

Para ello resulta indispensable retomar las definiciones que el propio espacio dio sobre las características que debía tener la información para garantizar una participación activa. En esta línea, en el reglamento de la MTGP se define “información” como:

“Datos, informes y todo aquello que permita la participación de la población en los procesos de decisión relativos al PIRU. Para ello, la información utilizada en dichos procesos deberá cumplir con las siguientes características:

Completa y suficiente: Información completa y suficiente referida a todos los aspectos de la problemática que sean necesarios para garantizar un proceso decisorio informado.

Veraz: Información veraz con respaldo oficial de las autoridades competentes.

Oportuna: La información deberá ser brindada en primer lugar y oportunamente a los involucrados, de manera de permitir la incidencia en la toma de decisiones.

Adecuada: Información adecuada en términos de lenguaje para garantizar su comprensión por toda la ciudadanía, minimizando el uso de vocabulario técnico. La información técnica deberá igualmente ser pública y estar a disposición de la ciudadanía.

Accesible: debe garantizar su acceso a toda la población del barrio, sin restricciones, y a través de medios orales, escritos, digitales e impresos, que permitan evacuación de dudas;

Precisa/Pertinente: debe incluir datos exactos y concretos, a los fines de ser utilizada para el análisis en la toma de decisiones sobre una acción a futuro”.⁷²

Asimismo, el Reglamento establece que una de las tareas que le compete al IVC es la de:

⁷² Art. 3º Reglamento interno de la MGP y MTGP.

“Solicitar y enviar la información necesaria con un plazo de tiempo oportuno para su análisis por parte de los participantes, integrantes e invitados a la MGP y la MTGP. En caso de no tener respuesta a la solicitud de información deberá comunicar a la MGP y/o la MTGP según corresponda”.⁷³

Teniendo en cuenta dichas características de la información así como también las tareas que el IVC debe cumplir en términos formales, se analizan a continuación la capacidad de comunicación del equipo del IVC y la receptividad de los actores participantes.

_Capacidad de comunicación del equipo del IVC

Para cada encuentro de la MTGP, el IVC dispone de una pantalla y un proyector con los que exhiben, en caso de ser necesario, presentaciones preparadas especialmente para los participantes del espacio y documentos de trabajo que son debatidos durante la sesión.

Asimismo, el espacio dispone de otros canales de comunicación habilitados para todos los actores: un grupo de Whatsapp en el que todos los integrantes de la MTGP participan y pueden hacer pedidos, consultas, avisar urgencias al IVC y enviar documentos; así como también una carpeta de archivos online donde el IVC carga todos los documentos de trabajo, las presentaciones y aquellos archivos requeridos por los demás actores. Este último canal fue habilitado durante el año 2018 después de ser solicitado en reiteradas ocasiones por las organizaciones barriales:

“La MAU plantea que es necesario ordenar los temas y mandar la información, y repite su propuesta de armar un drive para subir la información”.⁷⁴

Con respecto a las características que debe tener la información, uno de los reclamos más frecuentes de los diferentes participantes, tanto barriales como institucionales, se relaciona con lo incompleto o inoportuno de la misma. En este sentido, entre las observaciones de campo se registra:

“El MPD reiteró un pedido que hace todos los encuentros, que desde el IVC les envíen los documentos con tiempo para poder estudiarlos, porque son documentos sensibles que requieren de muchas horas de estudio. Frente a este pedido desde el IVC se hace la propuesta de volver a mandar los documentos por email y trabajarlos la próxima reunión, todos estuvieron de acuerdo y pasan para la próxima reunión el trabajo con actas”.⁷⁵

“El MPD propone ordenar los envíos de información, que sean por Whatsapp y por mail. Y pide información actualizada sobre los afectados en cada propuesta. La MAU recuerda el pedido de

⁷³ Art. 4º Reglamento interno de la MGP y MTGP.

⁷⁴ Registro de observación, 15 de junio de 2018.

⁷⁵ Registro de observación, 8 de junio de 2018.

los datos del censo. Desde el IVC le contestan que no tiene respuesta del área específica del IVC (ley de protección de datos)”.⁷⁶

“La propuesta del área interministerial es trabajar en la mesa el instrumento de relevamiento (planilla), sin embargo desde el IVC se les envió a las demás partes de la MTGP otro documento al que se pretende trabajar hoy”.⁷⁷

“Desde la Cooperativa se plantea que el tema de la información es una falla que viene del día 1 y sobre el registro de actas que se debería tener un libro de actas para que la información no quede dispersa en un acta volante”.⁷⁸

Cabe mencionar aquí que también en reiteradas oportunidades la información fue enviada en tiempo y forma pero fueron los demás participantes quienes no enviaron sus comentarios, preguntas o sugerencias. Asimismo, una de las preocupaciones recurrentes es cómo hacer accesible la información que se discute en la MTGP para los otros vecinos del barrio. En este sentido, el IVC abrió la inquietud a los participantes y las organizaciones barriales tuvieron la oportunidad de hacer sus propuestas:

“Desde el IVC cuentan que los listados de adjudicación están en el *container*. Un representante de la mutual dice que antes se pegaba en todos lados y que había un plazo de impugnación formal. El IVC pregunta dónde quieren publicar los listados, las organizaciones barriales proponen reunirse entre ellas para evaluar estrategias más serias”.⁷⁹

“El IVC propone pensar en instrumentos de la MTGP. La Cooperativa propone pintar las paredes con los criterios de adjudicación. El IVC agrega poner carteles. La MAU dice de sumar todas las experiencias de comunicación del barrio que pueden colaborar”.⁸⁰

Aunque las organizaciones se han ofrecido ellas mismas como canales de transmisión, por cuestiones políticas algunos actores sugirieron al IVC cambiar el diseño de la comunicación reemplazando el existente -en línea con el diseño de la comunicación del GCBA- por uno propio de la MTGP:

“La MAU trae de nuevo el tema de comunicación, de lo difícil que es para algunas organizaciones salir con volante amarillo, por eso pide pensar en un formato más neutral (menos Gobierno de la Ciudad)”.⁸¹

_Capacidad de respuesta del equipo del IVC

⁷⁶ Registro de observación, 15 de junio de 2018.

⁷⁷ Registro de observación, 22 de junio de 2018.

⁷⁸ Registro de observación, 29 de junio de 2018.

⁷⁹ Registro de observación, 5 de octubre de 2018.

⁸⁰ Registro de observación, 12 de octubre de 2018.

⁸¹ Registro de observación, 12 de octubre de 2018.

Dada la complejidad de la intervención y las múltiples escalas en las que trabaja la MTGP, es necesario diferenciar entre la capacidad de respuesta de lo que Lipsky (1980: 3) llamó “burócratas de calle”, es decir, los trabajadores territoriales que interactúan directamente con los ciudadanos, y las respuestas del organismo. Dado que los dos primeros años el PIRU estuvo dirigido tanto por el IVC como por la SSHI, y que muchas de las obras de infraestructura estuvieron bajo la órbita de esta última, también se considerará su capacidad de respuesta.

Si se entiende el equipo de coordinación del IVC que participa de la MTGP como trabajadores territoriales del organismo, tanto las observaciones como las entrevistas realizadas dan cuenta de una alta capacidad de respuesta. Sobrados son los momentos registrados en los cuales éstos generaron un espacio dentro de los encuentros para responder las dudas del resto de los actores participantes. Las consultas fueron desde cómo son las licitaciones o cuál es el presupuesto asignado hasta detalles técnicos del PIRU o procedimientos legales. Por ejemplo, la reunión realizada el 7 de septiembre de 2018, en el contexto de las primeras mudanzas al barrio Papa Francisco, fue destinada totalmente a evacuar dudas de todos los actores participantes. De hecho, al inicio de este encuentro estuvieron presentes también representantes del área legal del IVC que se dedicaron a atender consultas respecto de las escrituras de las familias que se estaban por mudar.⁸² Algo similar sucedió cuando se trabajó en la MTGP la operatoria de vivienda nueva en la Villa Olímpica, encuentro al que asistió el área financiera del IVC para exponer los modos de financiación de las viviendas y responder las inquietudes que surgiesen de la exposición.⁸³

Esta capacidad de respuesta de lo que los vecinos llaman “el equipo”, es reconocida por una de las participantes del espacio de la siguiente manera:

“Con esas cuestiones, con operatoria, con todo, esa información de... no se me ocurre ahora, qué sé yo, con infra, compraron tal cosa o pasó tal otra, una situación en particular... sí, el diálogo siempre estuvo y es bueno. La verdad que, en ese sentido el equipo es muy accesible, yo puedo llamarlo a Martín ahora y me va a atender el teléfono, a Florencia, a Aníbal, y la disposición de escucharte y tratar de resolver está, pero del equipo. En situaciones más complejas el IVC ha hecho agua, pero ahí cuando son decisiones del IVC”.⁸⁴

En este pasaje se observa la distinción mencionada más arriba entre los trabajadores territoriales y el organismo, y se marcan dificultades de este último a la hora de dar respuestas a cuestiones complejas. A pesar de ello, durante el periodo de observación lo que se pudo registrar no fue una falta de respuesta por parte del organismo sino una tensión constante entre los modos de funcionamiento histórico del IVC y el intento de una gestión participativa. Es decir, las respuestas se fueron dando poco a poco, a destiempo o de manera parcial, en tanto la mayoría de las veces se trataba de cuestiones nuevas para el IVC y dicha información debía ser generada. Incluso en muchas oportunidades, la apelación por parte del equipo de coordinación a una instancia superior como el organismo en su conjunto, se presentó como una

⁸² Registro de observación, 7 de septiembre de 2018.

⁸³ Registro de observación, 9 de noviembre de 2018.

⁸⁴ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

buena estrategia para generar tiempo y gestionar el desajuste entre procesos participativos y burocracias institucionales.

En contraposición, la dificultad para dar respuestas por parte de la SSHI fue con frecuencia motivo de conflicto entre los actores de la MTGP. La falta de disponibilidad de información certera sobre las obras de infraestructura, la mala gestión de las obras realizadas, o la ausencia de un representante del organismo con poder de decisión en las instancias participativas, incrementaron el descontento de los vecinos. Por ejemplo, en el contexto de la discusión por las obras de infraestructura de la red pluvial, uno de los referentes le dijo al representante de la SSHI:

“Hace un año y medio que no tenemos respuesta seria. Nos destruyeron el barrio. Fuimos al IVC y nos enteramos que no hay ni permiso de obra”.⁸⁵

Respecto de las obras realizadas en la cancha de fútbol del barrio, una de las referentes de la MAU manifestó:

“¿Qué pasó con las obras? A mí lo que me preocupa es que están todas las chapas tiradas, hay basura, están los feriantes. Desde la SSHI no definen cuál es la entrada principal a la cancha de fútbol entonces los vecinos se pelean porque el lío que hay no permite la circulación’, otro miembro de la mesa agregó ‘lo único que les pido es que caminen y vean como se usa la cancha. Están viniendo de otro barrios a jugar el campeonato y no hay una entrada’. Frente a esta situación la MAU ‘traigan la temática a la mesa y hagan un proyecto participativo. Hicieron una reja de 1,40 metros y la pelota está rompiendo las casas que están alrededor. También queremos los números bien claritos. Con el IVC logramos eso, con la SSHI y PROMEBA queremos lo mismo’”.⁸⁶

_Receptividad de los actores participantes

En cuanto a la receptividad de los actores participantes, está relacionada con lo que en la definición de información se llama adecuación. Es decir, cómo es percibido por el resto de los participantes el lenguaje utilizado, los materiales de trabajo o los documentos expuestos.

Para la mayoría de los encuentros el IVC prepara presentaciones de los temas a tratar. Estas presentaciones son claras, dinámicas, con lenguaje coloquial y contienen casos testigos. Asimismo, en todas las oportunidades son acompañadas de una exposición de los coordinadores del PIRU en las que se contempla un tiempo para responder dudas o consultas.

Uno de los mayores riesgos al respecto es la excesiva recurrencia a tecnicismos que resulten incomprensibles para muchos de los vecinos. Ejemplos de esto pueden ser algunas de las discusiones legales o aquellas en torno a las obras de infraestructura, tanto por el lenguaje utilizado como por los insumos preparados para exhibir ante los vecinos los pasos a seguir:

⁸⁵ Registro de observación, 23 de febrero de 2018

⁸⁶ Registro de observación, 10 de mayo de 2018.

“La SSHI presenta las obras (de agua, cloaca y electricidad) que se van a realizar tomando en cuenta lo ya existente en el barrio. Lo realiza a través de planos de difícil comprensión para quienes no son especialistas en el tema (...) También se le plantea que no se entiende la explicación con planos, ya que el lenguaje técnico no es accesible para todos los presentes, y se solicita que la información sea presentada por escrito de manera clara con detalle de problema, solución propuesta y plazos de obras por manzana”.⁸⁷

En contraposición al ejemplo citado, en otras oportunidades se ha observado a la Coordinación del PIRU dando explicaciones acerca de algunos términos técnicos utilizados en mesa, tal es el caso del encuentro en que el área de créditos del IVC presentó la operatoria Villa Olímpica:

“Luego de que se terminan de leer los detalles del financiamiento de la operatoria Villa Olímpica, Martín (IVC) le preguntó a los presentes si sabían qué era la UVA, específicamente dirigió la pregunta a los referentes del barrio. Si bien nadie dijo que no entendía, él lo explicó de todos modos”.⁸⁸

Sin embargo, este aspecto de la información se presenta también como preocupación para los representantes barriales no solo en el ámbito de la MTGP sino también con respecto de la comunicación del IVC con el resto del barrio:

“La MAU retoma el tema de la documentación y plantea que se pidan papeles que sean fáciles para los vecinos, que sea más explícita la información requerida para que la gente entienda (cambiar redacción) y que se arme una instancia en la MTGP”.⁸⁹

Deliberación

Esta dimensión da cuenta de la capacidad del IVC de generar espacios de intercambio, de consensuar la agenda de temas a tratar junto con los otros participantes del dispositivo, de fomentar un buen clima de trabajo y de dar legitimidad a los distintos saberes que se juegan en la interacción. Se analizan aquí los temas que suscitan conflictos en la MTGP, las alternativas propuestas y su inclusión de las mismas en el proyecto general.

En este sentido, se retoman algunos aspectos de la definición de participación, como espacio abierto a la presentación de propuestas alternativas u objeciones formuladas por los participantes.

Con respecto a los temas a trabajar en la MTGP, el reglamento del espacio establece que la agenda de cada reunión estará directamente relacionada con el desarrollo del PIRU, y que el orden del día de cada reunión debe ser acordado en el marco de la MTGP y comunicado por los menos 24 horas hábiles antes del encuentro junto con el envío de la información necesaria para su tratamiento.

⁸⁷ Registro de observación, 27 de abril de 2018.

⁸⁸ Registro de observación, 27 de abril de 2018

⁸⁹ Registro de observación, 18 de mayo de 2018

_Propuestas del IVC y justificación

Para analizar este punto se identificaron los temas sujetos a deliberación en cada uno de los encuentros y los actores que los incorporaron en el orden del día.

Figura 16. Agenda de temas tratados en la MTGP según actor (octubre 2017-diciembre 2018)

FECHA DE LA MTGP	ORDEN DEL DÍA	ACTOR QUE LOS INCORPORA
05/10/2017	Trabajo sobre la planificación de los talleres de Proyecto de Manzana. Esponjamiento por manzana. En función de las dificultades advertidas en los último talleres realizados	IVC
03/11/2017	- Análisis de la operatoria de crédito con garantía hipotecaria presentada por el IVC para radicación externa a la Villa - Infraestructura en el macizo	IVC SSH
17/11/2017	- Obras de infraestructura, observaciones de las organizaciones participantes a la SSH - Operatoria crediticia - Canje “Las organizaciones participantes solicitan retomar el trabajo sobre el documento de la Operatoria General. Se acuerda el trabajo en la próxima reunión. El IVC propone trabajar también el anexo de valuación de viviendas”	Organizaciones IVC IVC Organizaciones e IVC
06/12/2017	- Contratación de habitantes del barrio para la realización de las obras de infraestructura - Ensanchamiento de calles y circulación - Infraestructura / obras de cloacas - Presentación de proyecto por manzana	Organizaciones Organizaciones Organizaciones IVC
15/12/2017	- Centro cultural en el Barrio - Modificación del proyecto constructivo de vivienda nueva, etapas 5 y 6 - Infraestructura	IVC IVC Organizaciones
18/01/2018	Reglamento de la mesa, tomando como base el reglamento de la Rodrigo Bueno	IVC

	▪ Adjudicaciones (listados/ ubicación) apertura/ mejoramiento/ pasaje ▪ Mesas / comisiones (organizar mesas por tareas o por temáticas)	IVC IVC
26/01/2018	▪ Presentación de los proyectos de manzana votados en los talleres realizados hasta el momento	IVC
23/02/2018	▪ Infraestructura: red pluvial	Organizaciones
27/04/2018	▪ Presentación de planos de obra de infraestructura a cargo de la SSHI	IVC/ SSHI
04/05/2018	▪ Situación edilicia del CESAC 18 “La Cooperativa 25 de marzo afirma que si el barrio quiere instalar un tema, el IVC no tiene facultades para boicotearlo, e insiste que cuando ellos plantean un tema quieren ser respetados. En este cruce sale el tema del IVC y el manejo de la información” ▪ Obras de infraestructura de la SSHI, veedurías por parte de los vecinos ▪ Operatoria de soluciones habitacionales	Organizaciones Organizaciones IVC
10/05/2018	▪ Historia, proceso de lucha y organización del CESAC 18	IVC
18/05/2018	▪ CESAC 18 ▪ Operatoria de Papa Francisco ▪ Vecinos No censados	CESAC/Organizaciones IVC Organizaciones
23/05/2018	▪ Reglamento de operatoria Canje	IVC
08/06/2018	▪ Operatoria Canje ▪ El Ministerio de Educación expone su proyecto en el barrio	IVC IVC
15/06/2018	▪ Operatoria Canje ▪ Reglamento de la Mesa Técnica	IVC IVC
22/06/2018	▪ Operatoria Canje (retroventa y título de tenencia) ▪ Relevamiento Comercial	MPD IVC
29/06/2018	▪ Reglamento de la Mesa de Gestión Participativa y de la Mesa Técnica de Gestión Participativa	IVC

14/09/2018	▪ CESAC 18 (nota a la Ministra de Salud del GCBA) ▪ Presentación de la operatoria de Mejoramiento	Organizaciones y CESAC IVC
21/09/2018	▪ Reglamento de la MGP y MTGP (quórum) ▪ Operatoria de Mejoramiento	Cooperativa 25 de Marzo IVC
28/09/2018	▪ Operatoria de Mejoramiento	IVC
05/10/2018	▪ Cooperativas de trabajo del barrio. Durante la semana algunas organizaciones del barrio cortaron la calle reclamando que las incorporen en el esquema de trabajo del IVC ▪ Operatoria de Mejoramientos	IVC IVC
12/10/2018	▪ Toma de departamentos Papa Francisco. Durante la semana fueron tomados dos departamentos de Papa Francisco ▪ Participación y rotación de la MTGP	Organizaciones Organizaciones
02/11/2018	▪ Operatoria de mejoramiento ▪ Funcionamiento de la MGP	IVC IVC
09/11/2018	▪ Presentación de la operatoria Villa Olímpica	IVC
07/12/2018	▪ Reglamento de la MTGP y MGP ▪ Infraestructura ▪ Talleres de espacio público	Organizaciones IVC DP
14/12/2018	▪ Designación de nombres de calles ▪ Presentación de los Talleres de Manzana	IVC IVC

Fuente: elaboración propia en base a actas de la MTGP y registros de observación.

Del listado de cuestiones abordadas en la MTGP, se puede observar que la lógica de tratamiento de las temáticas estuvo sujeta al avance del PIRU. Es decir, a medida que el proyecto necesitaba avanzar en determinados aspectos o comenzar nuevas obras, esos temas se fueron integrando en la agenda del dispositivo. Al respecto, la percepción de las organizaciones barriales era que el debate tenía un fuerte sesgo habitacional, dejando a un lado cuestiones más generales como la infraestructura o el acceso a la salud y a la educación:

“...el reclamo, este año creo fue, con el IVC era darle una vuelta de rosca a la mesa técnica. Ya habíamos dejado de, o sea, una cosa fue pensar cómo iba a ser el proceso, habíamos escrito

una ley, y después de la ley el IVC tiene su forma de abordarlo. Nosotros tomábamos esas formas, sí las analizábamos, proponíamos otras cosas y venía siendo ese el laburo. Cuando empezamos las operatorias...seguimos hasta ahora con las operatorias porque se atrasaron pero ese era como nuestro rol y... nos consumía también muchísimo tiempo, yo le venía diciendo justamente a Martín, le hablaba y le decía hay que darle una vuelta porque la operatoria no es lo único. O sea, el análisis que hacemos nosotros es el Gobierno de la Ciudad va a entregar esas viviendas, las va a entregar, las va a terminar y nosotros no queremos que sea solo eso. Entonces nosotros necesitamos poder abordar el resto de las problemáticas, no solo la entrega de viviendas. Nosotros, yo en particular que laburo en educación, yo quiero ver que venga la gente del Ministerio de Educación, pensar dónde se pueden hacer escuelas, compañeros que militan más la parte de salud quieren ver cómo es el tema del CESAC o de qué otros espacios de salud va a haber, unas compañeras que trabajaban con discapacidad que quieren ver ese tema”.⁹⁰

En cuanto a la confección e inclusión de temas en el orden del día, si bien la mayoría fueron propuestos por el IVC, también las organizaciones tuvieron su oportunidad. En este punto resulta esclarecedor citar nuevamente las entrevistas a los referentes barriales:

E: la agenda de las distintas reuniones de MTGP ¿quién la marca?, ¿cómo se establece? A veces veo que la urgencia del proceso que va avanzando más rápido y la falta de decisiones es un poco lo que marca... Pero ¿cómo ha venido siendo esto?, ¿fue colectivo o el IVC marca la agenda?

R: no, intentamos siempre hacerlo colectivo, la realidad es que el que marca la agenda es el IVC.

E: ¿en función de las prioridades que ellos evalúan?

R: ellos tienen que entregar Papa Francisco, es una cuestión de la gestión y nosotros lo supimos eso desde el minuto cero. Vienen Juegos Olímpicos de la Juventud, eso tiene que estar, la foto tiene que estar. Eso siempre quedó claro, no cuestionamos eso, es al pedo que nosotros reneguemos de algo que sabemos que va a ser así, que ellos lo van a hacer, estemos de acuerdo o no, siempre es mejor estar adentro que estar afuera.

E: igual siempre hay un margen para agregar cuestiones.

R: sí, lo hicimos con infraestructura.

E: existe ese poder de presión, el IVC puede refunfuñar pero acepta...

R: sí, lo hemos hecho, sobre todo con infraestructura. Infraestructura no la manejaba el IVC, o sea que el IVC miraba de afuera.

E: y podía hacer fracasar su propio proyecto si eso no avanzaba.

⁹⁰ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

R: tal cual, aparte porque está todo ligado con todo, por eso tampoco vos podés abordar de a un tema, de alguna manera uno te influye en el otro y ese otro en el otro y te puede matar todo”.⁹¹

“E: la agenda, hoy vi que en el reglamento se establecía la agenda, quién arma la agenda, cuáles son los temas que sí y que no.

R: Ahora la vamos armando en conjunto. Por ejemplo, por qué armamos la mesa técnica, por este mismo tema que te acabo de decir, el Estado hace lo que quiere. Nosotros le dijimos ‘ qué estás haciendo a la SSHI’ y la SSHI no supo contratar ni siquiera una empresa responsable para que haga bien el trabajo de infraestructura”.⁹²

Ambos referentes coinciden en que se trata de una agenda consensuada, aunque con un fuerte predominio del IVC. También dan cuenta de que la incorporación de temas en la MTGP por parte de las organizaciones barriales resulta más difícil, y marcan la incorporación del problema de infraestructura como una cuestión clave.

Por otra parte, durante las observaciones se presenciaron oportunidades en las que desde el IVC se quisieron incorporar otras temáticas que no resultaban urgentes para los actores barriales y que fueron desestimadas, resultando imposible trabajarlas en el espacio. Ejemplos de ello fueron la propuesta de hacer un relevamiento socio-productivo⁹³ o el debate en torno del nombramiento de las calles del barrio Papa Francisco. El encuentro realizado el 14 de diciembre de 2018 contó con la presencia del área de comunicación del Gobierno de la Ciudad y la propuesta era trabajar sobre el plan de nombramiento de calles del barrio, sin embargo los vecinos argumentaron que les parecía más importante en ese momento abordar temas más centrales como las obras de infraestructura, motivo por el cual el tema fue descartado.⁹⁴

_Temas que suscitan malestar y conflicto/ Reacción de los actores y alternativas propuestas

En términos generales, es decir, independientemente de las temáticas específicas relacionadas al PIRU que se abordan en el espacio, se percibieron cinco cuestiones que generan malestar o conflictos entre los actores de la mesa: 1) el lugar en el que se lleva a cabo la MTGP, por tratarse de un espacio que pertenece a una de las organizaciones del barrio; 2) la circulación deficiente de la información (ver apartado sobre transparencia); 3) cuestionamientos en torno a qué actores participan y cuáles quedan afuera (ver apartado sobre inclusión y diversidad); 4) la percepción de asimetría por parte de los vecinos en cuanto a la disponibilidad de tiempo que le pueden dedicar a la participación respecto de los otros actores que acuden en calidad de trabajadores de las instituciones de gobierno; y 5) las tensiones con la SSHI y otros organismos de gobierno que llevan adelante otras lógicas de gestión que no son participativas.

⁹¹ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

⁹² Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 29 de junio de 2019, Sede de la organización.

⁹³ Registro de observación, 22 de junio de 2018.

⁹⁴ Registro de observación, 14 de diciembre de 2018.

Con respecto a aquellas organizaciones que decidieron no participar de la MTGP, el conflicto generado está relacionado con el nivel de representatividad. En particular, esta problemática se hizo evidente cuando comenzaron a realizarse las primeras mudanzas a las viviendas nuevas en el barrio Papa Francisco. En esa ocasión aquellas organizaciones que decidieron no participar del espacio llevaron adelante una medida de fuerza pública -corte de calle- para poder comenzar una negociación con el IVC en torno a los cupos laborales de las cooperativas del barrio y el pedido de viviendas nuevas. Este hecho generó una discusión entre los diferentes actores participantes de la MTGP. La posición de algunas organizaciones fue que quienes estaban realizando la medida de fuerza no eran vecinos y que no se podía permitir que se frenase el proceso. Por otro lado, hubo organizaciones que plantearon que el IVC se debía cuestionar por qué esas organizaciones no participaban del espacio. La posición del organismo fue pedirle a los actores de la MTGP que saquen un comunicado repudiando la medida de fuerza y reivindicando los canales institucionales de negociación:

“El IVC informa de la suspensión de mudanza por corte sobre Av. Cruz (La Dignidad, CTEP, Corriente Villera). Se comenta que tuvieron reuniones con estas organizaciones y que hicieron un pedido inicial de 20 cupos laborales y hoy están pidiendo 300, cuando el acuerdo con las organizaciones (incluidas las que participan en la MT) es un cupo similar para cada una. Además, están pidiendo 10 viviendas en Papa Francisco para la organización. La Cooperativa dice que se acordó 3 cupos por organización. ‘Yo no quiero enfrentar pobres contra pobres, pero no podemos parar un proceso de urbanización por personas que no viven en el barrio’ (se hace alusión a los referentes de las organizaciones que están cortando). El IVC pide un comunicado de la MTGP de respaldo al proceso y agrega que esas organizaciones fueron invitadas a participar y no lo hicieron. La Cooperativa agregó que a nadie se le negó la entrada a la participación de la MTGP. El IVC planteó que estas organizaciones no quieren sumarse a la MTGP, que quieren que el IVC se sume a la mesa que organizan ellos. La MAU planteó que le preocupa la falta de autocritica del IVC, que se habla de las organizaciones que laburan en el barrio, independientemente de su participación en la MTGP. Invitan al IVC a pensar por qué no están en la MTGP. No están de acuerdo con el comunicado y agregan que si las organizaciones no quieren sumarse es por falencias del IVC”.⁹⁵

En cuanto a las asimetrías de poder, traducidas en disponibilidad de tiempo y calidad de la participación, los diferentes actores barriales manifestaron que el proceso de reurbanización conlleva una gran cantidad de tiempo que en el caso de ellos, es quitado a sus familias, a sus proyectos políticos, o a sus tiempos de descanso, a diferencia de actores como el equipo de Coordinación IVC u otros representantes de gobierno que participan en el espacio como parte de su trabajo, y por lo tanto son rentados.

Además, dicha asimetría se ve agravada cuando se considera la cuestión de género:

“... Ser mujer tampoco es lo mismo, a veces eso influye muchísimo en las discusiones, en estas últimas sobre todo, y en los tiempos en los que estamos, viste como que también se tiene

⁹⁵ Registro de observación, 5 de octubre de 2018.

cierta precaución a la hora de discutir que hace... es difícil pensar la participación en un esquema de igualdad”.⁹⁶

Las tensiones con otros organismos de gobierno que llevan adelante lógicas de gestión que no siempre son participativas, se hicieron evidentes en problemáticas que hacen referencia al avance del PIRU en el barrio. De este modo, durante el periodo de observación (enero de 2018 a diciembre de 2018) los temas que generaron malestar y conflicto en la MTGP estuvieron relacionados, entre otras cosas, con: las obras de apertura y reparación de calles; la infraestructura sanitaria; las obras de reparación de la cancha de fútbol y la situación edilicia del Centro de Salud Comunitaria N° 18.

Con respecto a la apertura y reparación de calles, estas obras estaban a cargo de la SSHI y algunas de ellas comenzaron a realizarse durante el año 2017. Al poco tiempo de comenzar el trabajo de campo, este tema se presentó como un problema central de la MTGP ya que el incumplimiento de las obras por parte del organismo generaba malestar en todos los vecinos del barrio. Finalmente, la solución de esta problemática consistió en el traspaso de las obras de la SSHI al IVC:

“El IVC está inspeccionando y auditando las obras realizadas por la SSHI -qué es lo que se hizo y qué es lo que se incumplió- ya que durante el proceso se abrieron calles que aún continúan abiertas y hace 8 meses que arrancaron la obra”.⁹⁷

Por su parte, el tema de la infraestructura sanitaria fue uno de los que más conflicto y malestar generó en las organizaciones barriales. La mayor parte de la infraestructura preexistente fue autogestionada por los propios vecinos. En este sentido, la disputa principal entre la SSHI y las organizaciones estuvo enfocada en la rehabilitación y reparación de la infraestructura existente o en la realización de obras nuevas. Mientras que las organizaciones barriales y los expertos asesores por ellas convocados sostenían la segunda opción, los técnicos y responsables de la SSHI proponían la rehabilitación.

“Otro de los referentes asegura que las manzanas 21 y 26 están por debajo de Chilavert. La disputa es porque ese conducto recibe el vuelco cloacal de todo el barrio, y se debate si operar o no el caño existente, rehabilitar o no un sistema informal. María Eva Koutsovitits, como representante de la Mesa Activa por la Urbanización y especialista en el tema, asegura que ese caño está pinchado, raspado y cortado.

Desde la Mesa Activa se propone desafectar el caño, y piden un análisis de alternativas, que desde Hidráulica se muestren los anteproyectos y que los vecinos decidan. Desde la SSHI se propone reparar el caño existente”.⁹⁸

Este debate, impuesto por las organizaciones barriales, duró más de un mes, hasta que los vecinos lograron que la empresa contratada para llevar adelante las obras fuera desafectada y

⁹⁶ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

⁹⁷ Registro de observación, 26 de enero de 2018.

⁹⁸ Registro de observación, 23 de febrero de 2018.

el trabajo se gestionase desde el IVC y realizado por la misma empresa constructora que estaba a cargo de la infraestructura sanitaria en el barrio Papa Francisco.

Luego, y teniendo en cuenta la experiencia relatada, las organizaciones barriales propusieron establecer veedurías en las obras que seguían bajo la órbita de la SSHI. Sin embargo, los referentes plantearon que esta tarea insumía mucho tiempo y debía ser paga. El conflicto se generó cuando la SSHI se negó a rentar veedores del barrio argumentando que el organismo y las empresas contratadas ya contaban con sus propios inspectores:

“Además, se recuerda el pedido de inspeccionar las obras a través de representantes de la MTGP, a la que denominan veeduría. Este es uno de los temas que suscita más conflictos. La SSHI plantea que esto es viable siempre y cuando no retrase las obras. La MAU plantea que quiere que la veeduría tenga una suerte de formalidad y que lo que surja de dicha inspección se considere para no repetir experiencias previas con las obras de infraestructura. Proponen hacer un protocolo para darle validez. La SSHI dice que tiene que consultar, que ellos ya tienen su propia veeduría y no tienen por qué motorizar una nueva. Desde MAU, se propone que la tarea de inspeccionar sea considerada un trabajo, por ende, que los compañeros asignados a tal tarea cobren un salario.

Esto genera un intercambio en el que la SSHI se muestra reticente. En este marco, desde la MAU se reivindica a la MTGP en el proceso de urbanización y su papel vinculante según la ley. Se plantea que se busquen los mecanismos para que esto funcione, tomando conciencia de que las obras se hicieron mal, por eso la necesidad de construir institucionalidad para que sea posible que desde la MTGP se puedan controlar las obras.

En esta instancia, la Cooperativa ‘25 de marzo’ toma las riendas de la reunión y propone que se pierda una semana y se ordenen las cosas, que la MTGP quiere participar conjuntamente en las obras con la SSHI. Se recuerdan las experiencias previas de estafas de empresas que ‘se robaron todo e hicieron mal las obras’ (las lecciones aprendidas). Se reivindica el conocimiento que se tienen sobre el barrio y las obras que hay que realizar, por lo que se reclama más participación en el proceso”.⁹⁹

En esta línea, se presentó la problemática de las obras de reparación de la cancha de fútbol anteriormente mencionada. Si bien este tema no generó un problema en la dinámica interna de la MTGP, resulta relevante para enmarcar el conflicto permanente que tuvieron las organizaciones del barrio con el accionar de la SSHI.

Otra cuestión que resultó conflictiva fue la situación del Centro de Salud Comunitaria N° 18 (CESAC 18). Este centro, que funciona en el barrio desde la restitución de la democracia, tiene una alta legitimidad entre los vecinos y desde hace años lleva adelante una lucha para poder ampliar sus instalaciones. Esta problemática fue instalada en la agenda técnica del PIRU por las organizaciones barriales, que propusieron resolver la situación edilicia del CESAC en el marco del proceso-proyecto de reurbanización. Si bien en un comienzo el IVC ofreció cierta resistencia a abordar el tema en la MTGP, en tanto se trataba de una disputa interna entre el CESAC y el

⁹⁹ Registro de observación, 27 de abril de 2018.

Ministerio de Salud de la Ciudad, debido a la presión ejercida por los vecinos el reclamo fue incorporado.

Luego, la disputa estuvo centrada en el tipo de solución que debía darse a la situación edilicia. Mientras que los trabajadores del CESAC proponían una remodelación del centro existente, argumentando la importancia simbólica del lugar y su ubicación estratégica, desde el Ministerio de Salud la alternativa fue la construcción de un nuevo centro en las calles Cruz y Escalada, frente al Centro Asistencial Cecilia Grierson. Tanto el IVC como los vecinos comenzaron a pensar alternativas que pudieran escapar a las tensiones entre el CESAC y el Ministerio de Salud y otorgasen al barrio la mejor solución. Surgió entonces la idea de construir un nuevo edificio respetando una ubicación estratégica dentro del barrio.

Resulta interesante observar que la complejidad propia de la integración urbana requiere de la intervención de diversos organismos de gobierno que no siempre llevan adelante lógicas de gestión participativa y eso genera conflictos, malestares y tensiones entre los vecinos y organizaciones barriales. En este caso, el reclamo permanente de dichos actores fue que desde el Ministerio de Salud se acercaran al espacio a debatir las posibles soluciones:

“La MAU propone armar dos propuestas y que se discutan en la Mesa de Gestión Participativa: ‘si vamos a pensar alternativas, pensemos alternativas de equipamientos en el macizo. Hablan de garantías del Ministerio de Salud y en seis meses que estamos trabajando acá con este tema el Ministerio nunca apareció. La Villa Olímpica se sancionó hace dos años y ya está casi terminada. El Hospital Cecilia Grierson todavía no se finalizó y hace 12 años que empezó. ¿Qué garantías hay de que cumplan?’”.¹⁰⁰

Si bien Ley de Reurbanización de la Villa 20 (Nº 5.705) y el propio reglamento de la MTGP establecen que en este dispositivo deben participar los diferentes organismos de gobierno involucrados en la integración urbana del barrio, incluir a los actores competentes y transversalizar la lógica participativa de la gestión, estas cuestiones continúan siendo grandes desafíos para el espacio.

Promoción y habilitación de espacios de diálogo e intercambio/ Clima de trabajo

Durante el año de observación se pudo registrar que la MTGP es un dispositivo participativo donde desde el IVC procuran promocionar y habilitar el diálogo y el intercambio. Si bien en muchas oportunidades el clima de trabajo es tenso debido a la importancia de los temas a tratar o algunos desacuerdos existentes, en la mayoría de los casos se tratan de consensuar acuerdos mediante el intercambio de opiniones y puntos de vista.

Como se mencionó más arriba, la mesa cuenta no solo con las opiniones y puntos de vista de los participantes plenos sino también con espacios y organizaciones que asisten en calidad de asesores y tienen oportunidad de intervenir en los debates y compartir con los actores sus puntos de vista y sugerencias. Tales son los casos de la Asociación Civil por la Igualdad y la

¹⁰⁰ Registro de observación, 17 de julio de 2018.

Justicia (ACIJ) o el Taller Libre de Proyecto Social de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

También se ha observado la habilitación de otros espacios de discusión para resolver problemas específicos como fue el caso del CESAC 18; los casos de los vecinos afectados por los proyectos de manzana que se niegan a mudarse; los casos de aquellas familias que no fueron censadas en 2016 y no pueden justificar su antigüedad en el barrio; la organización del concurso para la construcción de un Centro Cultural; o cómo asignar criterios en los departamentos adaptados para personas con discapacidad.

“Desde el IVC se propone abrir un proceso participativo con el CESAC, la mesa técnica y el ministerio para generar un proyecto, pedir un presupuesto y poder gestionarlo”.¹⁰¹

“Para trabajar el concurso del proyecto del Centro Cultural el IVC propone una reunión específica en la que se invite a Beatriz y Mauricio del Taller de Proyecto Social”.¹⁰²

“Desde el IVC se solicita a la Mesa definir una reunión para casos particulares, casos especiales que no pueden justificar que vivían en el barrio en el año 2016. Por otro parte, también piden establecer una fecha de reunión para seleccionar los casos que irían a los 25 departamentos para discapacitados, se le pide al CESAC y a las Defensorías un encuentro para trabajar en conjunto los criterios de asignación de las unidades”.¹⁰³

_Incorporación al proyecto de las propuestas planteadas por los diversos actores

En apartados anteriores se ha relatado cómo, luego de situaciones conflictivas, las organizaciones barriales lograron hacer primar sus posiciones. En términos generales, en la MTGP se observó una apertura por parte del IVC a escuchar las propuestas de otros actores e incorporar en el proceso- proyecto nuevos puntos de vista. Específicamente, en el marco de los debates de la MTGP que se dieron durante el periodo de observación, los ejemplos más frecuentes de incorporación de propuestas de otros actores al proyecto se dieron en la elaboración de las operatorias de vivienda y en el armado del reglamento de dicho dispositivo. Sin embargo, es importante señalar que, previamente al comienzo de esta evaluación, la MTGP discutió cuestiones fundamentales como la Ley de Reurbanización (Nº 5.705) y el diseño del dispositivo Taller de Manzana, los cuales fueron modificados a partir de las propuestas u observaciones de los vecinos.

La dinámica de trabajo más usual de la MTGP consiste en que el IVC formula los borradores de las propuestas, se los envía al resto de los actores y luego son sometidos a debate en el espacio.

Durante el proceso de trabajo de la operatoria para el canje de vivienda, algunos aportes de otros actores que se integraron fueron: modificaciones en el *scoring* para la asignación de

¹⁰¹ Registro de observación, 27 de abril de 2018.

¹⁰² Registro de observación, 15 de junio de 2018.

¹⁰³ Registro de observación, 6 de julio de 2018.

viviendas y la incorporación de una constancia de inicio de trámite de inscripción en el REVIC (Registro de Vivienda en Canje):

“El Ministerio Público de la Defensa (MPD) propone agregar dentro de las condiciones para el puntaje el 'riesgo de salud grave', es decir una condición especial que sólo implique las cuestiones de salud. El argumento que expone la representante del MPD es 'yo confío en los actores de esta mesa y en la buena voluntad de todos, pero después si esto se judicializa y queda como un apartado de riesgo de derrumbe, el vecino no va a poder reclamar. No se trata de la buena voluntad de los actores'. Finalmente el *scoring* fue modificado como pidió el MPD”.¹⁰⁴

“Incorporan la constancia de inicio de trámite de inscripción en el REVIC (Registro de Vivienda en Canje). Una vez iniciado el trámite el IVC tiene 30 días para visitar la vivienda”.¹⁰⁵

Aunque no todas las cuestiones fueron incorporadas, dado que muchos de los vecinos no poseen el Documento Nacional de Identidad (DNI), tanto las organizaciones barriales como el Ministerio Público de la Defensa solicitaron se explicita en la operatoria que la falta del DNI no condiciona el derecho a recibir una solución habitacional. Sin embargo, desde el IVC no podían incorporar ese pedido:

“El MPD pide agregar una frase que diga que la falta de DNI no condiciona el derecho a la solución habitacional. El IVC dice que sí condiciona, que no se puede abrir tanto, que no están de acuerdo. Se aclara que tener el DNI en trámite en el caso de extranjero (la precaria) si se admite.

Por este tema se inicia una discusión muy larga. La MAU pide que para la inscripción al registro de solicitud de vivienda no se restrinja por el tema del DNI. La inscripción es diferente que la escrituración. El IVC aclara que la operatoria no excluye a los que tienen el DNI en trámite y que esto implica plantear la excepcionalidad de la excepcionalidad 'No lo podemos incorporar en la operatoria. Los casos específicos se tratarán en la MTGP'”.¹⁰⁶

Otra cuestión que fue rechazada estuvo relacionada con el pacto de preferencia que el IVC establece con los vecinos al entregar las viviendas. En este pacto, que figura en una cláusula de la operatoria, se establece que si un vecino que recibió una vivienda en el proceso de reurbanización desea mudarse antes de cumplidos los 5 años, el IVC tiene prioridad de compra. En este contexto, desde la Defensoría del Pueblo se solicitó que se especificase alguna referencia al valor de la vivienda para que el organismo no pague un precio mucho menor al precio del mercado, sin embargo el IVC rechazó la propuesta argumentando que no pagará dos veces por la misma vivienda:

“Con respecto a la retroventa, la Defensoría del Pueblo exige que se especifique el valor de la vivienda, pero el IVC se niega a hacerlo. Ésta es una cláusula que establece que en el caso de que el vecino se quiera ir de la casa que se le fue asignada antes de los 5 años reglamentados,

¹⁰⁴ Registro de observación, 23 de mayo de 2018.

¹⁰⁵ Registro de observación, 8 de junio de 2018.

¹⁰⁶ Registro de observación, 15 de junio de 2018.

el IVC tenga prioridad de compra. Se trata de un pacto de preferencia. El problema que ven en tanto la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público de la Defensa y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, es que el IVC durante esos 5 años este pagando un valor mucho menor al valor del mercado. El IVC plantea que no puede pagar dos veces por lo mismo”.¹⁰⁷

En cuanto a la operatoria de mejoramiento de vivienda dentro del sector del macizo, una de las propuestas más contundentes por parte de las organizaciones del barrio fue el pedido de incorporación de la Ley Nº 341 y la posibilidad de autoconstrucción dentro del proceso-proyecto de reurbanización. Esta ley que regula el otorgamiento de créditos a cooperativas de vivienda, fue propuesta como solución por la Cooperativa “25 de marzo”.

“La Cooperativa '25 de marzo' reclama agregar la operatoria de mejoramiento la Ley Nº 341 (créditos a cooperativas de vivienda): 'si nosotros no la metemos no vamos a tener presupuesto. Si vos tenés dos familias y las juntas en un lote con la 341 le haces la solución. Cuando nos encontremos en una situación en la que no haya más viviendas nuevas vamos a tener que tener otra herramienta para crear vivienda nueva'. En este sentido el planteo pretende introducir la posibilidad de autoconstrucción”.¹⁰⁸

Al momento de finalizar el trabajo de campo, si bien había avances en ese sentido, aún no se había abordado el tema en la MTGP.

En el caso de la elaboración del reglamento de la MGP y MTGP, aunque se tomó como base el producido por la MGP para la Villa Rodrigo Bueno, se planteó como una tarea conjunta en la que todos los actores pudieron incorporar sus sugerencias y definiciones. Por ejemplo, el Ministerio Público de la Defensa realizó aportes sustantivos en definiciones clave respecto de la información y la participación.

“El MPD plantea que se incorporen estándares mínimos sobre participación e información. El IVC incorpora la solicitud”.¹⁰⁹

“La primer propuesta del MPD estuvo relacionada con la información que se brinda a los vecinos en cada instancia y la participación. De este modo pidió que se reglamente que la información debía ser completa, suficiente, veraz, oportuna, adecuada y accesible, desarrollando cada uno de los conceptos, punto en el cual toda la mesa estuvo de acuerdo. En cuanto a la participación, el MPD propone como definición que los vecinos del barrio incidan realmente en la toma de decisiones, en este punto el IVC tomó dicha definición pero dijo que iba a agregar los puntos que les parecieran adecuados”.¹¹⁰

_Legitimidad de los distintos saberes de los actores involucrados

¹⁰⁷ Registro de observación, 22 de junio de 2018.

¹⁰⁸ Registro de observación, 28 de septiembre de 2018.

¹⁰⁹ Registro de observación, 29 de junio de 2018.

¹¹⁰ Registro de observación, 6 de julio de 2018.

Como se dijo anteriormente, uno de los desafíos más grandes que tiene el espacio con respecto a la información y los diversos saberes que circulan es explicar los tecnicismos para que sean inteligibles por todos los participantes, así como legitimar esos distintos saberes. La cuestión del saber popular es permanentemente reivindicada por los actores de la MTGP como un aporte clave a la hora de tomar decisiones, ya que no solo se trata de incorporar la perspectiva y los deseos de quienes viven en el barrio sino también información precisa sobre, por ejemplo, las obras de infraestructura autogestionadas por los vecinos:

“En un todo porque, por ejemplo, vemos que si yo digo ‘yo conozco la realidad de mi barrio’, digo yo estoy en condiciones de discutir qué es lo que quiero para mi barrio (...) Creo que ahora se está dando, digo, cuesta mucho, cuesta mucho que entiendan lo que nosotros realmente queremos. A veces los técnicos creen que lo saben todo pero realmente no conocen lo que nosotros necesitamos. Digo, técnicamente vos me podes dibujar un edificio y yo digo 'ay, qué lindo edificio, no me gusta', no porque no me guste, ¿entendés el concepto?, digo, yo no quiero una casa que tenga, no sé, porcelanato...”.¹¹¹

“Acá había un lugar para organizaciones porque lo planteaba así la mesa de gestión y porque nosotros no somos técnicos pero había cuestiones que tal vez los técnicos no, no, lo ha demostrado S. miles de veces... por ahí decir 'yo hice esta cañería, yo sé por dónde va, vos no, vos sos técnico, ingeniero, lo que sea’”.¹¹²

Esta tensión se hizo particularmente evidente en las discusiones sobre las obras de infraestructura sanitaria. Durante esos encuentros se enfrentaron dos posiciones fuertemente marcadas, una -la de la SSHI y la empresa constructora a cargo de las obras- argumentada con saberes técnicos; la otra -de los vecinos y el Ministerio Público de la Defensa- basada en el saber de quienes viven cotidianamente en el barrio:

“La reunión empezó con el planteo de los vecinos que aseguran que hay zonas del barrio que están más bajas que las cañerías que se pretende instalar. Frente a esta demanda, uno de los técnicos del proyecto hidráulico presenta el estudio realizado y asegura que no hay puntos en el barrio por debajo de la cañería de Chilavert.

Comienza una discusión de saberes, uno de los referentes le pregunta al técnico cómo explica la inundación si todas las zonas están por arriba de la calle Chilavert. El técnico comienza a darle respuestas especializadas y le muestra los mapas topográficos realizados.

Otro referente asegura que las manzanas 21 y 26 están por debajo de Chilavert.

La disputa se da porque el conducto que va por la calle Chilavert recibe el vuelco cloacal de todo el barrio, y se debate es si operar o no el caño existente, rehabilitar o no un sistema informal”.¹¹³

¹¹¹ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 29 de junio de 2019, Sede de la organización.

¹¹² Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

¹¹³ Registro de observación, 23 de febrero de 2018.

Otra cuestión que pone en juego esos diferentes saberes es la forma en que es presentada la información. Como se refirió anteriormente, en oportunidad de presentar las nuevas obras de infraestructura en el barrio, los técnicos de la SSHI expusieron el plan de obras exhibiendo planos que resultaron inentendibles para la mayoría de los vecinos presentes, quienes tuvieron que exigir que volviesen a realizar la presentación de manera escrita y clara para que pudiera ser comprendida por todos.

Esta disputa entre saberes técnicos y populares alcanzó situaciones límite cuando algunas organizaciones barriales plantearon retirarse del espacio participativo por entender que los profesionales habían cooptado el debate y lo habían llevado a lugares que no resultaban de interés para ellos.

Adaptabilidad

Analizar la adaptabilidad de la MTGP implica indagar en la capacidad del IVC de gestionar los conflictos que se dan dentro del dispositivo participativo y en aquellos que son externos a él, en sintonía con la flexibilidad implícita en la estrategia de planificación proceso-proyecto. Para ello se toman en cuenta el tipo de conflicto, los actores involucrados y las estrategias de resolución puestas en juego.

Actores involucrados y estrategias de resolución de conflictos

Como se mencionó a lo largo del análisis de este dispositivo, algunos de los conflictos que surgieron durante el periodo de observación estuvieron relacionados con: las obras de infraestructura; los casos de los vecinos que no fueron censados en el año 2016 (primer censo realizado por el IVC en el barrio en el contexto del PIRU); la distribución de los departamentos para familias con algún miembro discapacitado; la situación del CESAC 18 en el marco de la reurbanización; la dilación en la definición de las operatorias de vivienda (vivienda nueva, canje, crédito, mejoramiento); y las tensiones surgidas en torno a aquellas organizaciones que no conforman la MTGP y presionan para generar otros canales de comunicación con el IVC. Nuevamente, éstos son solo algunos de los conflictos que surgieron en el proceso de implementación del PIRU en la Villa 20 y que se manifestaron explícitamente en el espacio, los cuales hacen las veces de casos testigo para analizar de qué forma el organismo estatal logró canalizar o no las problemáticas en las instituciones.

En cuanto a los conflictos internos, no solo en torno a la implementación del PIRU en el barrio sino de la propia dinámica de la MTGP, se pueden mencionar los casos de los vecinos no censados (o como los nombran en el espacio “casos particulares”, “casos problemáticos”, “casos conflictivos”); el establecimiento de criterios para la distribución de departamentos a familias con algún miembro discapacitado y la dilación en el tratamiento de las operatorias de vivienda nueva. En estas oportunidades la estrategia utilizada por el IVC fue la generación de un espacio *ad hoc* de reunión para trabajar específicamente estas cuestiones. Se trata de la organización de encuentros, principalmente con las Defensorías, para trabajar técnicamente las cuestiones que generan conflictos:

“Florescia Almansi (IVC), a partir de una experiencia en San Fernando, propone armar una comisión para evaluar los casos difíciles”.¹¹⁴

“Desde el IVC se solicita a la Mesa definir una reunión para casos particulares, casos especiales que no pueden justificar que vivían en el barrio en el año 2016. Por otro parte, también piden establecer una fecha de reunión para seleccionar los casos que irían a los 25 departamentos para discapacitados, se le pide al CESAC y a las Defensorías un encuentro para trabajar en conjunto los criterios de asignación de las unidades. En el barrio viven alrededor de 125 personas con discapacidad y el IVC tiene disponibles 25 unidades, la idea es poder establecer un criterio y luego hacer un *scoring*”.¹¹⁵

Por su parte, el tratamiento de la operatoria de canje en el MTGP duró alrededor de 10 encuentros. Este hecho generó malestar en algunas de las organizaciones y en el propio IVC, ya que el retraso fue percibido como el resultado de un debate técnico/jurídico generado por las Defensorías, cuestión que condujo a un desgaste del resto de los participantes del espacio. Esta situación se tornó compleja cuando el sector de las organizaciones barriales aglutinado en la EUT planteó retirarse del espacio al considerar que “‘esto es un discusión entre profesionales’ (...) ‘nosotros no tenemos tiempo para perder’”.¹¹⁶

Con el correr de los encuentros se observó que el anuncio de retirada del dispositivo por parte de este sector de las organizaciones fue frecuentemente utilizado como modo de ejercer presión sobre el IVC y el resto de los actores del espacio, para acelerar los tiempos de las decisiones.

En este caso, y al igual que en ocasiones anteriores, la estrategia de resolución de conflictos utilizada por el organismo fue la generación de reuniones específicas para trabajar temas técnico/jurídicos junto con las Defensorías:

“Se cierra la discusión sobre la operatoria canje, proponiendo continuar con los otros temas a tratar en la mesa y agendar una nueva reunión durante la semana para discutir los artículos que quedan pendientes de la operatoria y el acta de tenencia. Se fija una reunión para el próximo jueves a las 10 am en el *container* del IVC y se solicita desde el IVC a todos los actores que envíen sus comentarios antes del día miércoles el mediodía”.¹¹⁷

Con respecto a aquellos conflictos exógenos a este dispositivo, como lo son la situación edilicia del CESAC 18 y las manifestaciones de aquellas organizaciones que no conforman la MTGP, las estrategias utilizadas por el IVC consistieron, en primer lugar, en incorporar a los nuevos actores al espacio para que las discusiones, malestares y reclamos sean canalizados en la MTGP, y luego generar encuentros específicos o nuevas mesas participativas para discutir temas particulares.

¹¹⁴ Registro de observación, 27 de abril de 2018.

¹¹⁵ Registro de observación, 6 de julio de 2018.

¹¹⁶ Registro de observación, 15 de junio de 2018.

¹¹⁷ Registro de observación, 22 de junio de 2018.

El reclamo del CESAC 18 comenzó mucho antes de la implementación del PIRU en la Villa 20 y se asienta en una relación conflictiva entre el Ministerio de Salud de la Ciudad y el centro de salud comunitaria. Sin ir más lejos, este último espacio no conformó la MTGP hasta el momento en que los vecinos llevaron la problemática para que fuese allí trabajada. El primer pedido consistió en que la ampliación y remodelación del CESAC fuese realizada en el marco de la reurbanización, sin embargo el IVC planteó involucrar al Ministerio de Salud y que la cuestión fuese dirimida entre ambos actores:

“En lo que refiere específicamente al CESAC, se solicita la remodelación y ampliación del mismo en el marco de la reurbanización debido a la situación edilicia precaria y no adaptada al contexto del barrio. Dado el clima de trabajo, la persona del CESAC que presenta el tema solicita fecha para abordar el mismo en una reunión particular. Se propone que sea el próximo viernes en la MTGP. El IVC propone generar una mesa con el Ministerio de Salud para abordar en profundidad el tema”.¹¹⁸

A partir de entonces, todos los actores de la MTGP intentaron estrategias para resolver la situación del CESAC. El IVC hizo las veces de intermediario entre los dos actores en conflicto y propuso espacios de negociación. Asimismo, los vecinos se dirigieron al Ministerio de Salud para pedir una solución entendiendo que la situación del CESAC era una problemática del barrio y no de los trabajadores del centro y el Ministerio. Es decir, la estrategia utilizada no fue no dirimir las diferencias entre las partes, sino también generar espacios de diálogo e involucrar a todos los actores de la MTGP en la solución del conflicto.

“Frente a esta situación la estrategia que propone el IVC es lograr acuerdos con el Ministerio de Salud previamente a sentarse a trabajar en el Proyecto de mejoramiento. Una vez manifiesta la estrategia del IVC, el Presidente de la Cooperativa preguntó a los trabajadores del CESAC si de lo que se trataba era de una cuestión política, porque de ese modo la solución también debería ser política. 'Si el Ministerio de Salud está de culo porque no quisieron mudarse al CESAC 43º, si se pelearon con Ventura (director del CESAC 18) no se pueden pelear con el barrio. Tenemos que conseguir una reunión con la Ministra y decirle 'vos te peleaste con el Director del CESAC pero no te podes pelear con el barrio'. La gente del CESAC responde que el problema es político, y la solución que encuentran los vecinos es unirse todos para demostrarle que el proyecto es un proyecto del barrio. El Presidente de la Cooperativa agregó: 'a diferencia de un montón de lugares, hemos zanjado un montón de diferencias. Estamos creando ciudadanía, derechos y obligaciones. Nosotros antes con la Mesa Activa no nos saludábamos, pero pusimos el barrio por delante'”.¹¹⁹

Algo similar ocurrió, como se señaló con anterioridad, cuando organizaciones que no conformaban la MTGP realizaron una medida de fuerza (corte de calles) para iniciar una instancia de negociación con el IVC. En esa oportunidad, el IVC intentó como estrategia que todos los actores del espacio se manifestasen públicamente en contra de la medida de fuerza y se involucrasen en la solución del conflicto. Sin embargo, en esta ocasión un sector de las

¹¹⁸ Registro de observación, 4 de mayo de 2018.

¹¹⁹ Registro de observación, 6 de julio de 2018.

organizaciones del barrio manifestó un desacuerdo y argumentó que el IVC debía realizar una autocrítica cuestionándose por qué esos actores habían decidido no participar. Al finalizar el trabajo de campo (febrero de 2019) estas organizaciones empezaban a sumarse al espacio de la MTGP después de un esfuerzo conjunto de todos los actores del espacio.

Toma de decisiones

El artículo 42° del Reglamento de la MTGP establece que “luego de la deliberación correspondiente, las decisiones se tomarán por consenso”. Asimismo, en caso de no llegar a un acuerdo el artículo 43° indica que:

- “a) Las partes deberán definir cuánto tiempo necesitan para tomar postura sobre el tema en cuestión;
- b) Se pactará otra fecha de reunión y se habilitará la posibilidad de sumar a otros actores que aporten a la generación de consenso;
- c) En caso de seguir en desacuerdo luego de las reuniones mencionadas, se presentarán las posturas en el marco de la MGP y se registrarán las observaciones realizadas por los participantes a la misma;
- d) Las partes volverán a reunirse en el marco de la MTGP de manera de lograr un consenso;
- e) En caso de seguir en desacuerdo luego de las instancias mencionadas, se volverán a presentar las posturas en el marco de la MGP y se definirá por voto a mano alzada de la mayoría de los participantes a la misma”.

Durante el periodo de observación todas las decisiones de los debates que surgieron en la MTGP fueron tomadas de manera consensuada. Sin embargo, resulta interesante en este punto una postura que se presentó en el marco de las discusiones acerca del reglamento, cuando la Cooperativa “25 de marzo” planteó la instancia de decisión individual como necesaria para el éxito del proceso:

“La Cooperativa '25 de marzo' propuso incorporar la reglamentación de la decisión individual, ya que en la propuesta actual queda subsumida al colectivo: 'Si un vecino no se quiere mudar y hay que abrir pasaje, no quede subsumido a la gestión de la mesa. La decisión final la tiene que tener cada uno de los vecinos. Son los derechos del individuo’”.¹²⁰

El temor es que la voluntad individual de cada vecino no quede subsumida a una instancia de decisión colectiva:

E: usted dio hoy su opinión respecto a las votaciones por consenso y no por voto, ¿usted cree que la legitimidad del proceso está en consensuar lo más posible?

R: yo creo que llevarlo hasta el extremo del consenso porque estos procesos son tan sensibles al fracaso, por qué, porque como te decía hace rato un vecino que se te pone de culo que dice ‘no quiero la casa porque no la quiero’, digo, está enmarcado en esto, en los errores que se

¹²⁰ Registro de observación, 6 de julio de 2018.

cometen en como uno como, no sé, como representante por decir de alguna manera, comete errores al momento de discutir una operatoria, una intervención o lo que fuera, que tiene que decidir en realidad es el vecino y nosotros podemos ser los que propongamos, lo que propongamos de que como pensamos nosotros que se puede hacer este proceso. Por eso, hago mucho hincapié en que el que tiene la última palabra es el vecino. Definitivamente, digo, y a veces, qué sé yo, no sé, alguna Defensoría, ACIJ, no sé, qué se yo, se ponen en una postura paternalista, pensando de que las personas que viven en la villa son unos tarados, que no van a saber pensar o en definitiva lo que realmente quieren. Déjalo que el tipo decida, déjalo que si decide pagar que pague, y si no quiere pagar que no pague, porque es una decisión personal. No que yo digo o el señor de la Defensoría diga 'che, yo creo que le tenemos que dar', para, quién sos vos para pensar por el otro, quién te dio ese derecho ¿entendés? A mí me parece que ahí está cuando uno empieza realmente a quitarle el derecho al otro, el derecho a decidir".¹²¹

Lo interesante de este planteo es que lejos de ser un argumento individualista, intenta reivindicar la voz de los vecinos y su capacidad de decisión. Actualmente son otros los dispositivos participativos en los cuales cada vecino de manera individual puede manifestar su opinión y tomar decisiones, en tanto la MGP y la MTGP son instancias en las cuales la voz soberana es colectiva.

Satisfacción de los actores participantes

En esta dimensión se indaga acerca de la legitimación que tiene la MTGP en el proceso-proyecto y en los participantes según su capacidad de resolver cuestiones colectivas. Se trabaja sobre la satisfacción de las organizaciones barriales con el espacio, la confianza de los vecinos en las instituciones y la conformidad con los resultados obtenidos durante el proceso.

Satisfacción con el proceso participativo

Para el análisis de este indicador se tomaron en cuenta las opiniones de los referentes de las organizaciones barriales que son parte del dispositivo. En este sentido, la participación es entendida como un proceso de asociación no espontánea de diferentes actores con intereses diversos que comparten el objetivo de lograr la reurbanización del barrio. Esta concepción supone, como se ha analizado, la concertación y la cesión de poder.

Los referentes entrevistados ven la MTGP como un espacio de trabajo en el que los vecinos tienen voz y pueden incorporar sus visiones sobre el proceso. Asimismo, esto es leído como el resultado de una demanda histórica del barrio:

"R: el IVC tiene dos millones de errores que hoy los está subsanando de a poco, digo, con la participación, entendiendo que no es lo que el IVC como estructura quiere, sino que hay que

¹²¹ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 29 de junio de 2019, Sede de la organización.

entender que el proceso participativo que estamos pidiendo constantemente sea realmente un proceso participativo.

E: ustedes sienten que han podido incorporar (...) en el proceso su voz.

R: sí, sí, yo creo que sí”.¹²²

“E: la sensación que a mí me da es que ahí se discute todo, desde infraestructura, desde el papelito que se va a presentar en Directorio, pero quiero ver si es la opinión de ustedes similar a la que yo tengo.

R: por ahí es mi opinión, mía en particular sí, porque tengo la posibilidad de hablar mucho más con Martín (Motta – IVC) o con Maquieyra (Presidente del IVC), incluso con la Cooperativa (“25 de marzo”), como yo soy un poco más la que está, yo sí pienso eso, pero porque es en particular desde este equipo de trabajo. Por ahí alguien que no está tan inmerso o con otra mirada le cuesta un poco más. Incluso siempre está eso. Depende mucho de la voluntad personal, no de la voluntad de gobierno”.¹²³

"En el contexto de la discusión del reglamento de la MGP y MTGP, la MAU afirma que la MT no toma decisiones, trabaja”.¹²⁴

Aunque ambos actores reconocen cierta satisfacción con el espacio, la participación se ve asociada o bien a una lucha histórica del barrio o bien a la buena voluntad del equipo territorial que interviene. Todavía aparece como desafío que ésta sea leída como un modo de gestión de políticas urbanas del organismo.

Confianza en las instituciones

Es posible relacionar lo expuesto anteriormente con las memorias que tienen los vecinos sobre otras intervenciones del organismo en el barrio:

“... [el IVC] tiene una historia muy perversa... ha sido protagonista del desarraigo de millones de familias, digo, y de destrucción y de violaciones y de un montón de cosas. Y hay gente de planta permanente del IVC que ha venido a derribar casas a mis hermanos. Hay toda una historia atrás del IVC que no es de lo mejor (...) entendemos que no es la misma gente pero que tiene un modelo, tiene un modelo destructivo. Y de hecho, nosotros toda la desconfianza que ponemos por ahí en cabeza del Estado ha sido producto de tantos años de engaño”.¹²⁵

Esta situación ubicó en un lugar complejo al IVC a la hora de tener que ganarse la confianza de los vecinos, hecho fundamental y necesario para todo tipo de gestión participativa, que fue tenido en cuenta por el equipo de Coordinación desde el comienzo del proceso-proyecto.

¹²² Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 29 de junio de 2019, Sede de la organización.

¹²³ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

¹²⁴ Registro de observación, 27 de julio de 2018.

¹²⁵ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 29 de junio de 2019, Sede de la organización.

A su vez, otros dos aspectos que suman incertidumbre en los vecinos son: por un lado, que el PIRU se presentó como un cambio abrupto en la política del GCBA dirigida a las villas porteñas con respecto a los 8 años anteriores; por otro, el hecho de tratarse de una transformación de un barrio popular de gran escala, inédita hasta el momento.

“sí, claramente no tiene ni idea de lo que van a hacer, sinceramente ¿no? Es algo que nunca se hizo, tiene sentido. O sea, me pasa mucho con, ahora, con el IVC que uno tiene que estar entendiendo esa postura, es muy difícil a veces... exigir algo cuando ese algo nunca existió. Yo no, no, digo, es una cuestión mía, por ahí de pensar en pedirle, no sé, a cualquier de los chicos, incluso a Martín (Motta), hemos tenido discusiones sobre esto que... yo te puedo pedir que hagas las cosas de una determinada manera pero esa manera es mi forma de ver, ellos tienen su forma de verlo, todos los actores que vienen de afuera tienen otra forma, porque como esto nunca se hizo, ni siquiera en el país. Yo sé que hay experiencias de urbanización pero no a esta escala, y no con el componente de, no sé, esto de las tomas, lo que fue el Indoamericano, Papa Francisco, la cantidad de gente que vive acá adentro, que estamos en Capital Federal. Entonces, es difícil pensar que ellos pueden, aparte desde la gestión, tenían una gestión, Macri estuvo acá 8 años, después viene Larreta. La desconfianza que nosotros tenemos aparte por ser oposición y por haber visto, eh, yo era parte de una cooperativa de vivienda y he ido a tomar el IVC, no sé cuántas veces, y veía el presupuesto, y estábamos un poco al tanto de lo que pasaba en el IVC... de repente que aparezcan diciendo ‘vamos a urbanizar’, y no solo urbanizar, no solo hacer viviendas sino que va a ser un proceso integral, un proceso de integración que abarca a mucho más que solo hacer vivienda, viste, era casi increíble. Y suponer que ellos ya tenían algo pensado también era increíble para nosotros, sabíamos que no iba a ser así, que todo se iba a ir construyendo y eso se fue viendo desde el primer día”.¹²⁶

Pese al clima de incertidumbre, el IVC fue trabajando en la confianza de los vecinos y las organizaciones barriales que con el tiempo fueron cediendo paso al trabajo conjunto anteriormente analizado. Sin embargo, esta situación no se replicó con el resto de las instituciones que intervinieron en el barrio como la SSHI o el Ministerio de Salud:

“No obstante, las organizaciones participantes de la MTGP plantean a la SSHI objeciones en cuanto a su modo de ejecutar las obras, falta de seguridad, falta de información completa y oportuna tanto a la Mesa como a los vecinos, generando malestar y dificultad para monitorear su accionar. Asimismo se le pide a la SSHI que presente a la Mesa el documento de AySA dando cuenta de la supervisión realizada y su acuerdo con las obras realizadas en el tramo que ya está tapado. En el mismo sentido se exige la presentación de la nota de AySA dando cuenta de la aprobación del proyecto presentado por la SSHI, esto tanto para el macizo como para la obra del IVC en el Papa Francisco”.¹²⁷

¹²⁶ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

¹²⁷ Acta de la MTGP, 17 de noviembre de 2017.

En el contexto de la discusión por las obras de infraestructura de la red pluvial, uno de los referentes le dijo a la SSHI “Hace un año y medio que no tenemos respuesta seria. Nos destruyeron el barrio. Fuimos al IVC y nos enteramos que no hay ni permiso de obra”.¹²⁸

“La MAU propone armar dos propuestas para el CESAC y que se discutan en la Mesa de Gestión Participativa: 'si vamos a pensar alternativas, pensemos alternativas de equipamientos en el macizo. Hablan de garantías del Ministerio de Salud y hace seis meses que estamos trabajando acá con este tema y el Ministerio nunca apareció. La Villa Olímpica se sancionó hace dos años y ya está casi terminada. El Cecilia Grierson todavía no se finalizó y hace 12 años que empezó. Qué garantías hay de que cumplan? Nosotros vamos a defender la remodelación’”.¹²⁹

Tanto las entrevistas como los registros de observación, dan cuenta de un depósito de confianza por parte de los vecinos en el equipo territorial del IVC o -como se menciona más arriba- en los “burócratas de la calle”, y un alto nivel de desconfianza en otras instituciones que allí intervienen con obras específicas.

Legitimidad de los resultados / Conformidad con los resultados

Pese a que al momento de cerrar este análisis la reurbanización de la Villa 20 se encontraba en curso, es posible observar la legitimidad y la conformidad de lo construido hasta ese momento.

La legitimidad de la MTGP se hizo evidente, por ejemplo, durante las primeras mudanzas al barrio Papa Francisco, cuando dos de los referentes discutieron y uno de ellos apeló en sus argumentos a los instrumentos construidos desde ese espacio, anteponiéndolos a sus intereses individuales:

“En el medio de la discusión el Presidente de la Cooperativa empezó a exponer los casos de las familias más antiguas y numerosas del barrio y además le preguntó a los referentes de la MAU si conocían los casos, buscando complicidad y acompañamiento. Sin embargo, la MAU le respondió que conocían el caso y un integrante le planteó ‘en mi casa también somos muchos, pero me atengo a los acuerdos establecidos por la Mesa Técnica, aun cuando se trate de mi propia familia que la está pasando mal. Estamos en un momento crucial del proceso porque se mudaron las primeras familias, y éste es un momento en el que nos debemos aferrar a los instrumentos que nosotros creamos’”.¹³⁰

También, en febrero de 2019, cuando los vecinos notaron un freno general en las obras y particularmente en las de infraestructura, organizaciones barriales que se estaba sumando al espacio propusieron llevar adelante un corte de calles para presionar al IVC. Sin embargo, la

¹²⁸ Registro de observación, 23 de febrero de 2018.

¹²⁹ Registro de observación, 17 de julio de 2018.

¹³⁰ Registro de observación, 28 de septiembre de 2019.

respuesta general de la MTGP fue que prefería canalizar sus reclamos por medio de los dispositivos institucionales.¹³¹

En cuanto a la conformidad, los resultados más notables hasta entonces estuvieron relacionados con la construcción de vivienda nueva en el barrio Papa Francisco y las primeras mudanzas de vecinos. Uno de los momentos más significativos se presentó al finalizar las primeras mudanzas, cuando el Presidente de la Cooperativa “25 de Marzo” pidió un aplauso y felicitó al IVC y al espacio participativo por los logros.

5.2.3. Talleres de Manzana

Los Talleres de Manzana constituyen la instancia del proceso participativo que se realiza con el objetivo de definir junto con los vecinos los proyectos integrales de cada manzana en función de lo establecido en la normativa urbana de la Ley N° 5705/16: aperturas de calles y/o pasajes en la manzana, esponjamientos para generar pulmones de ventilación e iluminación en las viviendas, conformación de lotes en propiedad horizontal (PH).

El enfoque de "proceso-proyecto" que guía el PIRU supone que "la sumatoria de proyectos de manzana van a terminar configurando el proyecto arquitectónico-urbano del barrio".¹³² Esto quiere decir que la estrategia no se formuló de manera unilateral desde un equipo técnico para obtener un producto predefinido sino que, desde la idea de un producto meta, se convocó a los vecinos del barrio para lograr, mediante su participación, un proyecto consensuado. Para ello, se abordó el barrio por sectores en un proceso acumulativo por etapas que se inició con el proyecto de apertura de tres calles (Corvalán, Miralla y Unanué), para luego avanzar a la redefinición de las manzanas propiamente dichas.

A partir de las entrevistas realizadas a los Coordinadores del PIRU, se identificaron una serie de metas a lograr mediante este dispositivo que busca la participación de los vecinos en los proyectos urbanos de manzana. En primer lugar, la propuesta de los talleres apunta a construir alternativas para la manzana no sólo pensadas desde el IVC sino también en conjunto con los vecinos: "...los proyectos de manzana los tiene que definir la manzana. Son los vecinos de la manzana los que conocen la manzana y cuáles son sus problemas".¹³³ Para ello, se plantea el desafío de establecer un diálogo entre los saberes profesionales y los saberes de los pobladores en el que se tensionan, en ocasiones, los criterios técnicos establecidos por la ley y el habitar cotidiano de los vecinos. Por eso, el esfuerzo está puesto en construir un lenguaje común con los vecinos para que comprendan, por un lado, que el proyecto está dentro de una ley que fue participativa y, por otro, la necesidad de que cedan sus viviendas en pos de los avances de la reurbanización.

¹³¹ Registro de observación, 14 de febrero de 2019.

¹³² Entrevista a Martín Motta, Coordinador del PIRU-Villa 20, 10 de abril de 2018, Sede IVC.

¹³³ Entrevista a Martín Motta, Coordinador del PIRU-Villa 20, 18 de abril de 2018, Sede IVC.

Figuras 17 y 18. Talleres de Manzana



Idealmente, el proyecto de cada manzana debía surgir por consenso pero, en la práctica, los tiempos de gestión y la disponibilidad de los propios vecinos derivó en una dinámica de talleres estandarizada.

Los primeros talleres que se realizaron fueron aquellos en los que se definieron las aperturas de calles (Miralla, Corvalán, Unanué 1 y Unanué 2). Éstos se desarrollaron en cuatro encuentros:

1. Introdutorio e informativo sobre el proceso de reurbanización y sobre la metodología de definición participativa del proyecto. Presentación de los resultados del RELSE.
2. Trabajo en grupos para completar o corregir la información surgida del RELSE y proponer alternativas de ordenamiento de la manzana.
3. Devolución de las alternativas trabajadas en el encuentro previo en función de su viabilidad técnica. Entrega de los planos con las alternativas para que los vecinos puedan revisarlas antes de la votación final.
4. Votación formal entre las propuestas. El resultado de la misma se asienta en un acta que es firmada por los vecinos. Cada grupo familiar puede emitir un voto a través de un sistema de voto secreto. Para que la votación pueda considerarse válida es necesario contar con la participación del 50% de las familias inscriptas en el padrón de la manzana o el 70% de las familias afectadas por las propuestas.

Esta dinámica se fue modificando, con el aporte de las organizaciones que participan de la MTGP, en función de realizar adaptaciones metodológicas que permitieran arribar a acuerdos consensuados: “La idea es que este esquema es flexible e ir modificando en función de los objetivos que queremos lograr”.¹³⁴

Las mencionadas modificaciones en la dinámica de los Talleres de Manzana surgieron fundamentalmente por el cambio de escala de los talleres de apertura de calles a los talleres por manzana (en términos de cantidad de asistentes); y el carácter diferente que tiene la apertura de una calle de la definición de un esponjamiento para el imaginario de las familias (ya que el primero está establecido por la ley y permite resolver la accesibilidad del barrio mientras

¹³⁴ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

que el segundo afecta al espacio privado, siendo difícil identificar sus ventajas para la calidad de vida): “No es lo mismo cuando nosotros abordamos la necesidad de la calle, que es un espacio público, que cuando hablábamos de un esponjamiento, que es un espacio privado, no es lo mismo la representación que hay en ceder parte de la casa, o tener que mudarse, cuando es por una calle que es un espacio público”.¹³⁵ Por eso, se incorporó un encuentro más al esquema de los talleres para profundizar el trabajo con los vecinos en este aspecto.

También se redujo el número de propuestas de ordenamiento para la manzana. En un principio se trabajaba en base a tres alternativas y, luego, se pasó a trabajar en torno a dos alternativas para simplificar la instancia de votación:

“para que haya una elección tiene que haber más de una alternativa, no? (...) y antes nosotros pensábamos, trabajábamos tres alternativas. Habíamos hecho un sistema que era, tenía que haber una diferencia entre la primera y la segunda más grande que los votos que había sacado la tercera... si entre la primera y la segunda no había esta diferencia, se sacaba la tercera y se volvía a votar. Lo que eso generaba instancias, tuvimos votación que capaz dos horas votando y generaba un desgaste, que también evaluamos, sacamos capaz la tercer alternativa porque la verdad que también nos fuimos dando cuenta que siempre va ganando la alternativa que mejor está planteada técnicamente (...) siempre gana esa, y la que capaz técnicamente era más cuestionable, o sea técnicamente desde la intervención física, desde lo social obviamente que tenía una justificación... entonces pasamos a tener dos alternativas en vez de tres”.¹³⁶

Cabe señalar que, con el transcurrir de los talleres y el avance en las definiciones de proyectos de manzana en el barrio, en el último tiempo se comenzó a trabajar en esta instancia en torno a una sola alternativa (por ejemplo, talleres de manzanas 17, 6, 22, 3, 9, 14 y 7).

Otra de las modificaciones para dinamizar el funcionamiento de los talleres y la construcción de propuestas para las manzanas fue la indagación en los primeros encuentros respecto de la aspiración futura de las familias en cuanto a la vivienda, es decir, la voluntad de las mismas de permanecer en sus viviendas o mudarse:

“... nosotros agregamos una cosa más (...) preguntamos quiénes se quieren ir y quiénes no se quieren ir. Esa pregunta antes no la hacíamos, digamos, se hace en el relevamiento pero también nos dimos cuenta que entre el relevamiento y que se hace el taller también cambia (...) porque hay un montón de variables, hay un montón de cuestiones. Entonces, qué se toma en cuenta, cómo se arman las alternativas, es después del segundo encuentro, primero después del relevamiento ya los equipos de acá, tanto el equipo técnico social como técnico de arquitectos, van pensando, van sistematizando la información y se van pensando posibles propuestas, no? Desde ese conocimiento, se va pensando la manzana”.¹³⁷

Resulta interesante destacar la flexibilidad de la experiencia de los Talleres de Manzana, en sintonía con la lógica del proceso-proyecto, para introducir modificaciones y adaptaciones en

¹³⁵ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

¹³⁶ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

¹³⁷ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

las dinámicas de funcionamiento de dichos espacios a partir de las tensiones y aprendizajes que se generan. En la actualidad, el esquema de talleres es el siguiente:

1) Introductorio e informativo sobre el proceso de reurbanización para establecer acuerdos generales con los vecinos (aceptación del proceso, ganar-ceder, decisión por mayoría). Los temas abordados son: los criterios generales del PIRU, las soluciones habitacionales a disposición, las etapas del proceso en el que se ven involucrados los vecinos (“los 11 pasos”) y las intervenciones para garantizar condiciones de habitabilidad y regularización de las viviendas. Asimismo, se muestra el avance logrado en el barrio hasta el inicio de ese taller.

Para los encuentros siguientes la manzana se divide en sectores.

2) Trabajo en grupos por sectores en el que los técnicos del IVC realizan la devolución de la información surgida del RELSE (se entrega planos de la vivienda a cada familia) y se hace un diagnóstico y mapeo colectivo de la manzana en el que los vecinos y vecinas identifican los principales problemas del sector de manzana (infraestructura, servicios, convivencia, seguridad, etcétera). En este encuentro se piensan algunas posibles de aperturas de pasajes y/o calles y se consulta a los vecinos su aspiración familiar en cuanto a la situación de vivienda en el futuro (es decir, su voluntad para relocizarse).

3) Trabajo en grupos para avanzar en propuestas de intervenciones para dar solución a los problemas detectados. Las propuestas son diseñadas por el IVC (desde una perspectiva técnica) y son sometidas a comentarios y críticas.

4) Trabajo en grupos sobre las propuestas diseñadas por el IVC que recogieron los comentarios y críticas de los vecinos. Entrega de los planos con las alternativas para que los vecinos puedan revisarlas antes de la votación final. En plenario con todos los vecinos de la manzana, cada grupo presenta la propuesta con mayor aceptación.

5) Votación formal entre las propuestas. Cada grupo familiar puede emitir un voto a través de un sistema de voto secreto. Para que la votación pueda considerarse válida es necesario contar con la participación del 50% de las familias inscriptas en el padrón de la manzana o el 70% de las familias afectadas por las propuestas. El resultado de la misma se asienta en un acta que es firmada por los vecinos.

El diálogo con las familias que son afectadas por la propuesta acordada se realiza a través de entrevistas individuales a fin de definir la solución habitacional en función de sus necesidades y posibilidades. Luego se realiza con el conjunto de los vecinos de la manzana una reunión informativa para presentar las modificaciones técnicas y el estado de avance del proyecto: “(...) para nosotros no son 5 instancias el proyecto de manzana. Son 5 instancias para empezar a trabajar individual, para después volver al colectivo y decir ‘esto sucedió’”.¹³⁸

Las manzanas que definieron su proyecto de ordenamiento a través de esta instancia de talleres son: 1, 2 (1ª parte), 19, 15, 2 (2ª parte) y 18, 28, 29, 23, 30 (1ª parte), 5, 30 (2ª parte), 17, 21, 30 (3ª parte), 6, 22, 3, 9, 14, 7, 24, 25, 26, 8 y 27.

¹³⁸ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018.

Interesa destacar cómo se trabaja al interior del equipo IVC (Coordinación y equipos territoriales) la secuencia de talleres para arribar a las propuestas para la manzana. Según se pudo reconstruir a través de las entrevistas realizadas y documentos internos del IVC, se identifican las siguientes instancias:

1) Previo al inicio de los talleres con los vecinos, el equipo del IVC realiza un encuentro para componer el diagnóstico de la manzana, en el que se analizan las particularidades de la misma (historia de la manzana e intervenciones estatales previas, entramado de actores, etcétera) y en el que los equipos territoriales (técnicos y sociales) presentan la información surgida del RELSE para evaluar las posibles alternativas. Por un lado, se mapea la situación técnica de las viviendas y, por otro, se mapea la aspiración habitacional de las familias:

“En esa presentación se trata de identificar también las calidades constructivas que hay, a ver si nosotros tenemos una casa que está recontra hecha pelota y capaz es mejor hacer un esponjamiento ahí para resolver dos problemas (...) hay lugares donde cómo está constituido físicamente te define por dónde va ir un pasaje y donde no, pero después hay lugares donde no, hay manzanas donde no, hay cuestiones donde vos tenés muy consolidados espacios o hay casas enormes, casas que son inquilinatos que viven 10 familias que por ahí intervenir en esa casa implica un montón de cuestiones que capaz es mejor no afectarla”.¹³⁹

“Nosotros hacemos todo un diagnóstico en base a lo que nos dice el relevamiento (...) es lo que nosotros llamamos mapeo de cuál fue la aspiración [habitacional] y también tenemos en cuenta otras cosas. Por ejemplo, si dice que se quiere ir pero tiene ingreso, y el ingreso, su único ingreso está en la vivienda, o vamos viendo esas cosas”.¹⁴⁰

2) Después de cada taller, se realiza un encuentro del equipo en el que se evalúa el mismo y se identifican las problemáticas que van surgiendo para pensar estrategias y re-direccionar el proceso. A su vez, se construyen alternativas en función de la información que va surgiendo, realizándose ajustes (sin perder de vista la viabilidad técnica) de taller a taller para ir consolidando las propuestas para la manzana.

A continuación, se presentan los resultados surgidos del análisis de las dimensiones e indicadores propuestos para la documentación y evaluación del dispositivo “Talleres de Manzana” a partir de la información recabada.

Resultados de la evaluación

Las reflexiones presentadas en este apartado surgen del procesamiento y análisis de las observaciones realizadas por el equipo del OLA en los encuentros de los Talleres de Manzana (entre febrero y noviembre de 2018); de las entrevistas a responsables de la Coordinación y del equipo territorial del PIRU-Villa 20, a referentes de las organizaciones que integran la MTGP y a representantes del Ministerio Público de la Defensa; de los sondeos de opinión a las familias asistentes a los talleres; de las entrevistas realizadas a familias afectadas con solución

¹³⁹ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

¹⁴⁰ Entrevista a integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

habitacional ya definida dentro de las distintas operatorias disponibles y que estaban próximas a mudarse; y de documentos oficiales del IVC.

Inclusión y diversidad

Como ya se mencionó, este dispositivo de talleres tiene como objetivo definir junto con los vecinos los proyectos para cada manzana, por eso son convocados a participar todas las personas que viven en ella (incluso quienes son inquilinos). Por tal razón, es heterogéneo el perfil de los participantes en términos de sexo, edad, nacionalidad, nivel educativo, nivel económico, nivel de organización, entre otros aspectos: "... hay mucha diversidad en los destinatarios, pensando en los talleres, a ver, tenés desde una mujer que no habla castellano a otros vecinos que están recontra involucrados (...) y en el medio tenés todas las expresiones";¹⁴¹ "(...) nosotros trabajamos con personas súper diferentes, por ejemplo personas muy grandes, gente por ahí más jovencita. Entonces por ahí es muy difícil como tratar de hacer un taller donde todos entiendan".¹⁴²

Tal diversidad da cuenta de que todos los vecinos, en tanto actores relevantes en este proceso, son invitados a participar independientemente de sus capacidades y recursos, lo cual representa un desafío para el desarrollo de los talleres (más adelante se profundiza en esta cuestión).¹⁴³

No obstante, las organizaciones que forman parte de la MTGP demandan la posibilidad de ser parte activa de este dispositivo en virtud del conocimiento que poseen sobre el barrio:

"La única crítica ahí con el taller, a mí me parece muy bueno que la misma gente de la manzana sea la que decide sobre su manzana, yo la crítica que hice fue 'nosotros no somos parte de ese taller', y se supone también que nosotros tenemos un conocimiento pero porque, me pongo un escalón más arriba, somos organizaciones sociales, organizaciones políticas, estamos laburando este tema en específico, y el vecinos decide muchas veces en poco tiempo y con poca información".¹⁴⁴

Específicamente plantean que, en las decisiones vinculadas al reordenamiento de las distintas manzanas, hay cuestiones referidas al espacio público y sus usos que son colectivas, por lo tanto, no deben quedar bajo la órbita exclusiva de los vecinos de la respectiva manzana:

"El vecino puede discutir sobre su casa, está perfecto, pero hay decisiones que son colectivas, el ancho de calle, el ancho de vereda es colectivo, no lo puede decidir el frentista, porque yo camino por ahí, y hay 1000 pibes yendo a la escuela, si vos reducís la vereda esos pibes terminan caminando por la calle, y así los accidentes, y así un montón de situaciones. Digo, esas

¹⁴¹ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

¹⁴² Entrevista a integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

¹⁴³ Resulta pertinente mencionar un caso observado en particular, en el que la persona no sabía leer y tenía dificultades a la hora de seguir el procedimiento de votación.

¹⁴⁴ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

decisiones tienen que ser colectivas. Por lo menos llámennos a ser parte y déjenos por ahí charlar con los vecinos, intentar no sé si convencerlo pero que vea otra cosa. Los talleres siguen cerrados solamente a los vecinos. Yo voy a poder pensar algo fuera de mi casa, en mi misma manzana, por ahí charlar con mis vecinos y decir, bueno, cómo queremos el pasaje, de tantos metros o no, pero... no hay algo más amplio, intentaron al hacerlo participativo el proceso, se cerraron en las manzanas, lo cerraron tanto que van solo los vecinos de la manzana. Y en lo que influye, que necesariamente tendría que ser una decisión más colectiva, que son los usos más públicos, espacio público justamente, nosotros no participamos".¹⁴⁵

Al respecto, los representantes del Ministerio Público de la Defensa (MPD) acuerdan con el criterio del IVC de centrar la participación de los talleres en los vecinos: "Sí me parece espectacular esto, como concepto el tema de los talleres, entonces ahí sí, porque es un grupo más chico, porque le explicas, porque es más concreto (...) y que la Mesa Técnica no tiene nada para decir de los talleres. Los talleres se definen en los talleres y está bien eso".¹⁴⁶

Ahora bien, para avanzar en el análisis de la "inclusión y diversidad del entramado de actores" involucrados en los talleres, se abordó el indicador que refiere a la "cantidad de familias presentes por encuentro en relación al total de la manzana"¹⁴⁷, utilizando como fuente de información las listas de asistencia provistas por el IVC.¹⁴⁸ Este indicador permite no solo observar la evolución de la asistencia por encuentro y por manzana, sino también establecer relaciones comparativas entre manzanas y a lo largo del tiempo.

Al respecto, desde la Coordinación se tiene presente que:

"pretender el 100% de participación, que todos los vecinos vayan y asistan es difícilísimo. Pretender que el 100% de los vecinos que asisten, asistan a las 5 instancias nos parece que es imposible. Nosotros para la votación tiene que ser el 50% de los que asisten o el 70% de los afectados. Entonces para nosotros el mínimo es que asista el 50% de la manzana. De hecho, si no hay el 50% de la manzana casi que suspendemos el taller y volvemos a convocar. O sea, que para nosotros en cuestiones de asistencia, el 50%".¹⁴⁹

En este sentido, se observa que la asistencia es fluctuante entre los distintos encuentros que componen cada taller de manzana: en algunos casos decrece a medida que pasan los talleres (por ejemplo, apertura Unanué 2, manzanas 2 y 23), en otros aumenta (por ejemplo, manzanas 19, 16, 28 + sector lindero 30, 30 parte 1 y 22 y 14) y en otros se mantiene constante (por ejemplo, manzana 21 y 9). Cabe aclarar que los encuentros de votación deben contar con el

¹⁴⁵ Entrevista a referente de organización integrante de la MTGP, 10 de julio de 2018, vivienda de la entrevistada.

¹⁴⁶ Entrevista a representante del MPD, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

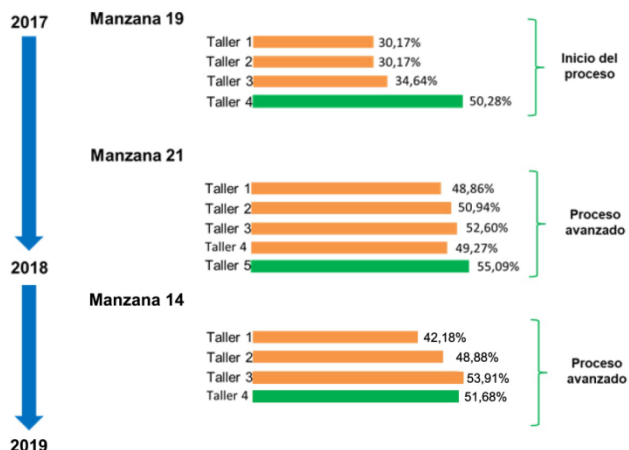
¹⁴⁷ Se consideran los encuentros 1 a 5 previstos para cada taller de manzana.

¹⁴⁸ En las listas de asistencia recibidas hay información faltante, incompleta y/o inconsistente. En los casos en los que fue posible, los datos fueron reconstruidos a partir de las actas de votación/consenso de los proyectos de manzana. En este sentido, para el presente análisis se consideran los siguientes talleres: apertura de Unanué 2 y de las manzanas 19, 2, 16, 20, 28 + sector lindero 30, 23, 30 parte 1, 5, 17, 21, 22, 9 y 14.

¹⁴⁹ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

quórum necesario (más del 50 % de relevados en la manzana o más del 70 % de afectados), motivo por el cual fueron generalmente más concurridos que el resto.

Figura 19. Promedio de familias asistentes según encuentros previstos por taller de manzana



Fuente: elaboración propia en base a las listas de asistencia a encuentros de los Talleres de Manzana disponibles.

Si bien son diversos los factores que pueden incidir en la variación de la asistencia de los vecinos a los distintos encuentros, es pertinente señalar que el IVC se ha propuesto facilitar la concurrencia no sólo a través de diversos canales para la convocatoria al taller, sino también mediante el cuidado en la elección del lugar y de los horarios para su realización. La elección del Polo Educativo (en particular la Escuela Primaria N° 19 “Hermanos Latinoamericanos”), por ejemplo, contribuyó a los altos niveles de asistencia, en tanto se trata de un lugar de referencia y neutral para el barrio. Por motivos que exceden a la Coordinación del PIRU Villa 20, durante los primeros meses del año 2019 no fue posible hacer uso de las instalaciones del Polo Educativo. Por esta razón, los talleres de las manzanas 9, 14 y 7 fueron realizados en la Parroquia María Madre de la Esperanza, ubicada en la manzana 11, y a partir de la inauguración de la Escuela Primaria N° 11, sita sobre la Avenida Escalada, se llevaron adelante allí los siguientes encuentros.

Figura 20. Ubicación de las instituciones donde se realizan los talleres de manzana

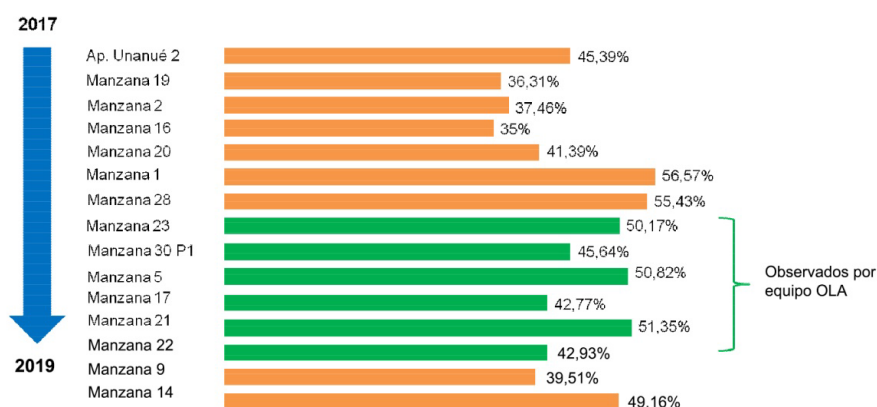


Asimismo, el hecho de que los talleres iniciaran a las 18 hs, fuera de la jornada laboral de la mayoría de los vecinos, constituyó un elemento tendiente a facilitar las posibilidades de asistencia. En el mismo sentido, se destaca la incorporación de un espacio recreativo infantil, a partir de los encuentros que se realizaron en la manzana 5, para viabilizar que las familias con hijas/os pudieran participar: “eso surgió este año porque nosotros también veíamos la dispersión de los papás para poder atender con respecto a los chicos, y también entendiendo la necesidad de que vengan con sus hijos al taller (...) y eso se pensó como el taller para niños”.¹⁵⁰

En términos generales, el promedio de asistencia fue del 45,33% de las familias de cada manzana, con una tendencia creciente a medida que avanzaba el proceso de reurbanización. En este sentido, resulta tener en cuenta los resultados arrojados por la encuesta a las familias mudadas a Papa Francisco, que mostraron que el 90% del total encuestado asistió a los Talleres de Manzana.

¹⁵⁰ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

Figura 21. Promedio de familias asistentes por encuentro en relación al total de la manzana



Fuente: Elaboración propia en base a las listas de asistencia a encuentros de los Talleres de Manzana disponibles.

En el caso de la apertura de Unanué 2 que fuera establecida por la Ley N° 5705/16, se infiere que tanto la condición de afectación como el hecho de tratarse de vecinos que habían sido afectados por relocalizaciones previas con promesas de viviendas definitivas, pudieron haber motivado una mayor participación.

En cambio, los talleres de las manzanas 19,¹⁵¹ 2 y 16 fueron los primeros que se realizaron y en los que se trabajó principalmente aperturas de pasajes y esponjamientos sin precisiones establecidas por la ley para definir el proyecto de manzana (salvo los criterios normativos que orientan el PIRU). En estos casos, se considera que el desconocimiento respecto del proceso de reurbanización puede haber sido un factor de incidencia en la baja asistencia de familias a los talleres, situación que se fue revirtiendo poco a poco con el transcurso del tiempo y el avance del proceso. Es necesario no perder de vista el papel de los canales de comunicación generados por el IVC, que si bien convoca a los vecinos por medio de mensajes telefónicos, volantes entregados puerta a puerta y carteles en los principales comercios del barrio, su mejora sigue siendo una demanda de los referentes de la MTGP.

Otro elemento a tener en cuenta para analizar la asistencia es el papel que puede estar jugando la desconfianza frente al accionar estatal, en particular en los casos de los sectores y manzanas que cuentan con experiencias previas de urbanización encaradas desde el Estado que finalmente no se concretaron o quedaron truncas. En este sentido, se observa que la materialización de obras concretas en el barrio (el avance de la construcción de los edificios del Papa Francisco, el inicio del proceso de mudanzas de familias, la liberación de los sectores de

¹⁵¹ Asimismo, es importante tener en cuenta que a partir de esta primera experiencia se decidieron las modificaciones mencionadas con anterioridad al formato del taller respecto a los talleres realizados al inicio para trabajar las aperturas de las calles previstas por la ley.

manzanas destinados a la apertura de calles, entre otros), contribuyeron a deconstruir estos imaginarios en torno al accionar del Estado y a confiar en el actual proceso.

Transparencia

En lo que refiere a la transparencia, se toman como indicadores la capacidad de comunicación del equipo del IVC, la aptitud del equipo del IVC para dar respuesta a los comentarios de los otros actores participantes y la receptividad de los actores participantes.

Capacidad de comunicación y respuesta por parte del equipo IVC

Con el transcurrir de los talleres y a medida que el proceso de reurbanización fue avanzando, la capacidad de comunicación y respuesta por parte del equipo del IVC fue madurando y ganando solidez. Este aspecto también es identificado y reconocido por los equipos territoriales a cargo de la coordinación de los talleres, quienes comentan que:

“Al principio re costaba sacar los talleres, re, re, re. De hecho, pasaba que la gente hablaba más, se quejaba más, no sé qué fue cambiando. Para mí también, pero no sé, es como que nosotros antes teníamos muchas dudas nosotros del proyecto porque éramos todas personas nuevas, la Coordinación también, y era como que la gente te preguntaba algo y nosotros transmitíamos inseguridad”.¹⁵²

Además, es importante señalar que los diversos perfiles profesionales de quienes coordinan los talleres definen estilos distintos en la comunicación e interacción con los vecinos durante los encuentros, por eso la conformación de parejas técnico-sociales complementa la mirada y el abordaje de las situaciones que se presentan.

De las observaciones realizadas surge que desde el equipo del IVC se brinda información a las familias presentes a través de explicaciones que resultan claras, apelando a un lenguaje coloquial pero con justificaciones técnicas. Sin embargo, en algunos casos estas exposiciones no resultan comprensibles para las familias, por no estar habituadas a dicha terminología. Por ese motivo, tanto dentro como fuera de la dinámica del taller se habilitan espacios para el planteo de inquietudes, que el equipo del IVC aprovecha no solo para responder, sino también para reforzar conceptos: “en los talleres intentamos que ellos entiendan algún lenguaje del que nosotros utilizamos, qué es PH, qué es esponjamiento, qué es un proyecto de manzana, qué es un plano, cómo leer el plano para poder participar”.¹⁵³

A modo ilustrativo, se reproducen a continuación algunos extractos de las notas de campo de las observaciones realizadas en los talleres:

“El equipo del IVC es claro en los conceptos, cada vez que un tema es cerrado se abre el diálogo para las preguntas de los vecinos por si algo no hubiera quedado entendido”

¹⁵² Entrevista a integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

¹⁵³ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

“Se abre un primer espacio para plantear dudas sobre lo presentado en el taller inicial de la semana anterior. No se manifiestan preguntas pero se refuerza el concepto de esponjamiento para comprender la operatoria y los beneficios para los vecinos”

“Va respondiendo las preguntas. Plantea que si hay una persona que no quiere irse, pero su vivienda se ve afectada, entonces hay que convencerla por la importancia para el proyecto colectivo. Se señala que el proyecto no está definido previamente, por lo que hay que ver la situación particular en el contexto de la situación general para la manzana. Lógica ganar-ceder”.

No obstante esto, se detectan determinados episodios en los cuales algunos vecinos no comprendían las explicaciones de los coordinadores y que aún así no se habilitaban otras instancias para facilitar el acceso a la información, como queda manifestado en los siguientes registros de campo:

“Los coordinadores del IVC no logran hacerse explicar, los vecinos no comprenden sus explicaciones sobre las operatorias y ellos vuelven a explicarse del mismo modo. El momento de consultas fue abruptamente interrumpido por cuestiones de horarios. Finalmente una de las chicas del equipo social, ante la incertidumbre y reiteradas preguntas de los vecinos acerca de las operatorias, les respondió que en el encuentro anterior le habían dado la información por escrito, que lo lean de ahí”

“En los anteriores encuentros recurrentemente desde el IVC les prometieron a los vecinos explicarles de otro modo las operatorias, trayendo ejemplo de financiación, casas posibles, barrios. Siendo el último encuentro antes de la votación no encontraron modo de que los vecinos comprendan las operatorias”.

Se observa, a su vez, que los espacios para consultas dentro de la dinámica de los talleres se reducen a medida que se suceden los encuentros y se abordan temas nodales del proceso, dando lugar al surgimiento de instancias individuales para el abordaje y la posible resolución de problemáticas particulares (algunas dentro del propio espacio de los encuentros y otras en el marco de entrevistas individuales),¹⁵⁴ debido a que, como refiere una trabajadora del equipo territorial:

“cuando vos les preguntas, por ejemplo vos estás en grupo y le preguntas reiteradas veces, siempre hablo de los grupos divididos, no el primer día, se entiende, hay alguna pregunta, aprovechen el espacio, no, no, no, no, no. Y después cuando, siempre en general tratamos de habilitar si alguien quiere venir a decir algo en privado, lo puede hacer, esa instancia es donde dicen ‘che, la verdad no entendí nada’, o ‘esto no lo entiendo’, como que en definitiva ellos se llevan mucho más de esos 10 minutos que se quedan hablando con vos que de la instancia grupal”.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Cabe aclarar que, además de espacios dentro del propio taller, a medida que el proceso lo requirió se fueron generando otros dispositivos y espacios complementarios en los que los vecinos pueden evacuar sus dudas y realizar consultas específicas, estos son: los espacios de consulta; las reuniones con los responsables de manzanas; talleres intermedios de revisión de acuerdos; reuniones específicas con aquellos sectores de la manzana que presentaban obstáculos; y encuentros con defensorías y organizaciones sociales.

¹⁵⁵ Entrevista a integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

Receptividad de los actores participantes

En términos generales, salvo lo observado en el caso de un grupo que expresó explícitamente no comprender las explicaciones por el uso de un lenguaje no habitual (tal como se señaló en el apartado anterior), las familias parecen comprender la información recibida, en algunos casos haciendo preguntas cuando se plantean dudas y en otros validando las propuestas del IVC.

Sin embargo, también se observa que cuando desde el equipo del IVC se habilita un espacio para preguntas y consultas luego de la explicación, muchos vecinos se mantienen en silencio y esperan a que termine el taller para consultar en privado lo que no comprendieron. Quienes coordinan los distintos encuentros tienen en consideración esta situación y están abiertos a esta instancia más individual para responder a las inquietudes de los vecinos. Por ejemplo, una de las coordinadoras plantea que:

“en general no asumo que están comprendiendo, yo a veces asumo que, o que justamente no saben qué preguntar, no entendieron nada por ahí, porque a veces pasa, también es un horario que la gente vuelve de trabajar (...) muchos se desconcentran, muchos yo creo que hay como un miedo tan grande de todo lo que va a pasar, que creo que les cuesta como escuchar y ahí comprender, no es que no puedan comprender”;

y agrega:

“entonces si a mí me pasa eso en general no es que doy por sobreentendido que entonces no hay preguntas, sino que en realidad no hay preguntas hasta ahora, van a aparecer después, o las tendré que ir explicando, sé que me van a venir después al final del taller, ‘sí, yo tenía una pero no me animé a decirla en público’ o, bueno, o también cuestiones que siempre hay un referente que a veces no sabemos quién es, vive en el barrio, que por ahí a la gente le da miedo preguntar porque está ese alguien”.¹⁵⁶

Se observa además, con el transcurrir de los talleres y el avance del propio proceso, la apropiación por parte de algunas familias del discurso del IVC en torno a la reurbanización del barrio, con expresiones tales como “ceder la casa”, “vamos a escriturar”, “si hay una ley hay que cumplirla”, así como también cierto entusiasmo al manifestar “va a ser lindo” al referirse cómo quedará la manzana con el proyecto elegido, o al aplaudir luego de conocer los resultados de la votación. Tal observación también es compartida por una de las coordinadoras de los encuentros:

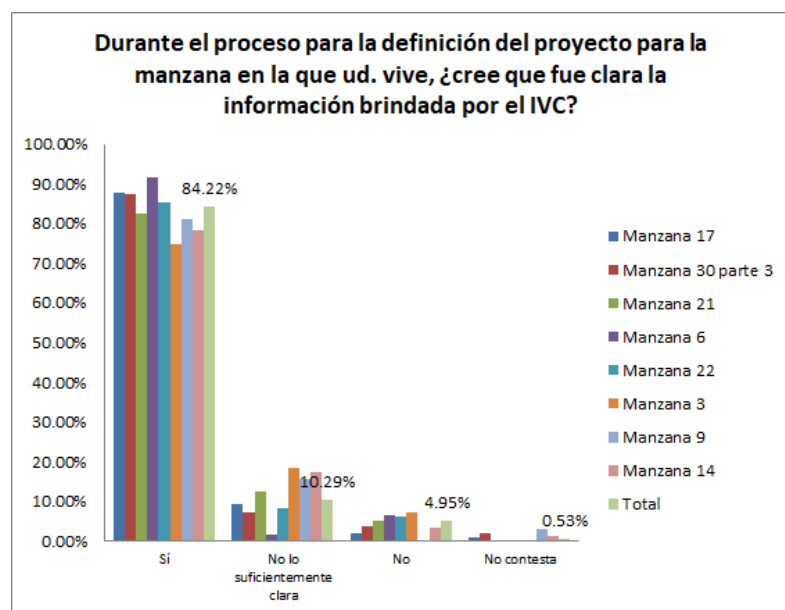
“yo lo que siento es que al principio los vecinos llegaban al taller sin ningún tipo de información, o sea, no entendían a qué venían claramente la mayoría. Ahora obviamente hay muchos vecinos que llegan al taller y no entienden qué es lo que van a hacer, pero creo que hay varios de estos vecinos que por lo menos van aportando un conocimiento nuevo, ‘yo ya me enteré por otro vecino lo que hicieron’ (...) como que ya hay un vocabulario que yo creo que algunos vecinos por lo menos empiezan a incorporar, entonces ese es el que transmiten a otros. No decimos

¹⁵⁶ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

que sea en un 100% de los vecinos pero sé que hay como algo (...) qué es el esponjamiento, y un vecino que ‘ah, es lo que hicieron en la otra manzana, sí que un vecino deja hacer un patio’”.¹⁵⁷

Por su parte, de los sondeos de opinión realizados en las manzanas 17, 30 parte 3, 21, 6, 22, 3, 9 y 14, en términos generales, surge que los vecinos consideran que la información brindada por el IVC durante los Talleres de Manzana es clara (84,22%).

Figura 22. Satisfacción de los participantes con la información brindada en los Talleres de Manzana



Fuente: elaboración propia en base a los sondeos de opinión “Satisfacción de los participantes” sobre un total de 748 cuestionarios auto-administrados.

Al respecto, se observa que en la pregunta abierta realizada en el cuestionario acerca de las propuestas o cambios para mejorar el funcionamiento de los talleres, la mayoría afirma estar de acuerdo con la dinámica de los talleres o no realizaría modificaciones en los mismos. Esto puede ilustrarse en expresiones tales como: “nada, son maravillosas las personas del IVC” (manzana 21); “el taller fue totalmente claro, se pudo entender el proyecto”; “me gustó la urbanización, todo lo que aprendimos”; “sinceramente estuvieron perfectos los talleres, nada que agregar” (manzana 22).

Asimismo, algunos vecinos manifestaron de diversos modos la necesidad de mayor información: “información general y luego brindarle información escrita al que la solicite y que las personas formulen su pregunta e inquietudes en casos particulares en la primera instancia para no generar estrés, preocupación, ya que afecta psíquicamente a las familias. Si bien se maneja de forma técnica el trabajo. Pero se deben valorar también otras cuestiones: cuántas familias viven

¹⁵⁷ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

in situ, si trabaja, si tienen hijos, si la persona tiene varias propiedades, etcétera” (manzana 30 parte 3);

“que nos den más información para poder decidir por el bien de la villa” (manzana 21);

“más diálogo para las personas que no entienden”; “Tendría que haber una persona a cargo sobre los préstamos. También la documentación correspondiente que acompañen este proceso de talleres para validar las etapas en las que están realmente. Desarrollar más sobre los subsidios, pronosticar las siguientes etapas con respecto a la realización de escrituras, mudanzas y aquellos futuros inconvenientes que podríamos tener luego de terminar el taller. Se habló sobre ese tema pero se tendría que haber profundizado” (manzana 17);

“fue muy apresurado, hay que entendernos mejor”; “Que sea unas horas más, poder charlar más”;

“en cuanto a mi manzana faltó talleres para bajar toda la información necesaria y que sea más amplia ya que la manzana es muy grande” (manzana 22).

Por otro lado, en las entrevistas a las familias afectadas que ya habían definido su solución habitacional y estaban próximas a mudarse surgen apreciaciones positivas respecto de la información brindada, como así también de la capacidad de comunicación y de dar respuesta del equipo coordinador de los Talleres de Manzana, resaltando que repitieran las explicaciones cada vez que algún vecino no comprendía o habilitaran instancias individuales para evacuar dudas:

“en los talleres por manzana, te muestran todo. Desde los pasos que están haciendo, paso por paso, porque del 1 al 11, son varios pasos y por eso ellos te van mostrando todo como lo están haciendo, las aperturas como van a ser, como van a quedar, todo. Todo te muestran”;¹⁵⁸

“siempre fue clara [la información] y aparte ellos siempre te mostraban con la pantalla paso por paso, te explicaban paso por paso. En cada paso si vos tenías una duda paraban, te explicaban, a veces te preguntaban si tenías dudas, si querías hacer preguntas. Fue siempre muy claro”;¹⁵⁹

“en los talleres siempre podías hablar y sacarte las dudas de lo que querías, ellos te explicaban las veces que vos necesitabas que te expliquen. Por ahí vos no te quedabas de acuerdo o todavía no te cerraba algo, terminaba la reunión, hablabas con alguno de ellos y no tenían problema en explicarte absolutamente nada”;¹⁶⁰

“nos hablaban bien, como para que entendamos”;¹⁶¹

“me parecieron explicativos, educativos, concretos, concisos”.¹⁶²

¹⁵⁸ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁵⁹ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

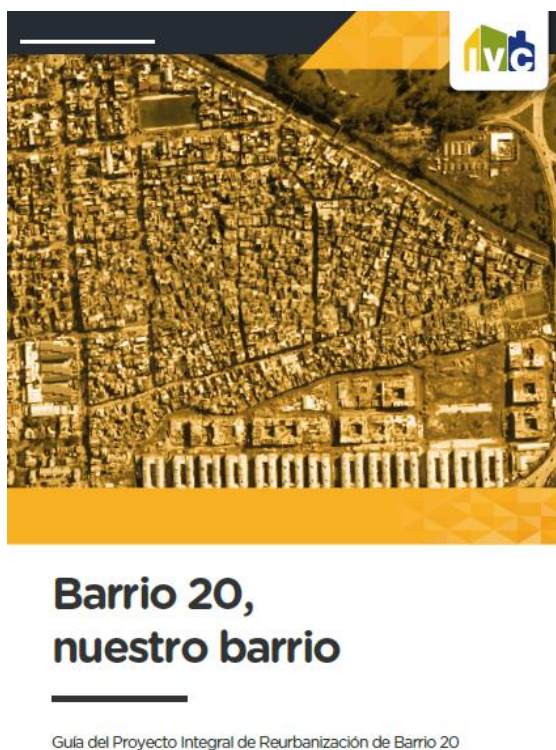
¹⁶⁰ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁶¹ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁶² Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

Resulta pertinente destacar que es una preocupación constante de quienes coordinan los talleres que la información sea accesible y comprensible para las familias que asisten, a fin de ampliar los márgenes de participación en la definición de los proyectos por manzana. Por eso, no sólo entregan información impresa sobre el proceso (la ley, el cronograma de encuentros con los temas a trabajar en cada uno, los planos con las propuestas para las respectivas manzanas, datos útiles respecto a organismos públicos presentes en el barrio, etcétera); sino también, por iniciativa de integrantes del equipo territorial, elaboraron un gacetilla con información clave del proceso (sobre la ley, los espacios participativos, las etapas del PIRU, las soluciones habitacionales, los conceptos fundamentales que orientan las intervenciones y una guía de preguntas frecuentes).

Figura 23. Guía del Proyecto Integral de Reurbanización de Barrio 20



Deliberación

Respecto de la deliberación, que alude a la habilitación de espacios de intercambio basados en el respeto y la reciprocidad, se abordaron las principales propuestas del IVC, los temas que suscitan conflicto, las alternativas sugeridas por los otros actores involucrados y su incorporación al proyecto, contemplando el clima de trabajo y la legitimidad de los distintos saberes.

_Propuestas del IVC

Como se mencionó con anterioridad, la dinámica de los Talleres de Manzana prevé una instancia de diagnóstico colectivo junto con los vecinos, en la cual se identifican y mapean los principales problemas de la manzana (infraestructura, servicios, convivencia, seguridad, etcétera). A partir de esta composición colectiva, más la información técnica y social surgida del RELSE, desde el IVC se elaboran las propuestas para las manzanas que se trabajan con los vecinos. Sobre esta instancia, éstos señalaron:

“nos preguntaron por dónde queríamos o imaginado que podría pasar la calle (...) nos dijeron que dentro de los parámetros de la calle se podía hacer para allá o para acá o al medio y, bueno, la gente, ellos nos mostraron planos de cómo quedaría por este lado, cómo quedaría por el medio y por el otro costado. Nos hicieron incluso dibujar a nosotros al principio las calles”;¹⁶³

“entramos en debate, claro, sí, sí, entramos en debate, las explicaciones, el por qué tendríamos que acceder a, qué sé yo, por ahí dejar la vivienda para que se abra una calle o un pulmón de manzana, para que también el barrio el día de mañana esté un poquito mejor”;¹⁶⁴

“esto de las aperturas de las calles no lo decidió el IVC, sino que lo decidieron las familias, la gente, cómo se abría la calle o por dónde se iba a abrir, todo eso. De acuerdo a esa decisión de las aperturas de la calle que dieron en las reuniones los vecinos ahí fue donde se empezaron a ver las familias que estaban afectadas, las que no, las que le agarraba un poco, las que no. Entonces fue toda decisión, digamos, en las reuniones en conjunto con el IVC y los vecinos”.¹⁶⁵

También se tiene en cuenta para construir las alternativas las particularidades de la manzana (historia, entramado organizativo e intervenciones estatales previas con procesos de reurbanización truncos), ya que la espacialidad actual del barrio es resultado de la yuxtaposición de diferentes lógicas de producción del hábitat (autoconstrucción, construcción cooperativa, entre otras) en las que han participado diversos actores (estatales y no estatales).

En los primeros talleres, en particular en aquellos orientados a la apertura de calles y en las primeras manzanas en que se realizaron talleres, el IVC presentaba tres propuestas para trabajar junto con los vecinos. Luego comenzó a trabajar en dos alternativas y en los últimos talleres del año 2018 solo en una.

¹⁶³ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁶⁴ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁶⁵ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

Figura 24. Cantidad de propuestas presentadas por el IVC en los Talleres de Manzana*

Aperturas / Manzanas	Propuestas presentadas por IVC
Apertura Miralla	3
Apertura Corvalán	3
Apertura Unanué 2	3
Manzana 19	3
Apertura Unanué 1	2
Manzana 15	3
Manzana 2	3
Manzana 18	3
Manzana 16	2
Manzana 20	2
Manzana 1	1
Manzana 29	2
Manzana 28 + parte Manzana 30	2
Manzana 23	2
Manzana 30 parte 1	2
Manzana 5	2
Manzana 30 parte 2	2
Manzana 17	1
Manzana 30 parte 3	2
Manzana 21	2
Manzana 6	1
Manzana 22	1
Manzana 3	1
Manzana 9	1
Manzana 14	1
Manzana 7	1

Fuente: Elaboración propia en base al libro de actas de Talleres de Manzana.

*El orden respeta la secuencia en la cual fueron realizados los talleres en las respectivas manzanas.

En los talleres observados por el equipo del OLA, la justificación general a las propuestas presentadas por el IVC para las manzanas refería fundamentalmente a los criterios normativos que orientan al PIRU, y según el perfil profesional del coordinador a cargo del grupo, se priorizaron los enfoques técnico (apertura de calles y pasajes para posibilitar el ingreso de infraestructura; esponjamientos y conformación de PH para ajustar las viviendas a la normativa y lograr la regularización dominial) o social (mejora de la calidad de vida de las familias).

Temas que suscitan conflicto

La receptividad de las propuestas de reordenamiento para las manzanas presentadas por el IVC por parte de los vecinos no es homogénea. Las reacciones están sujetas a diversos factores, por ejemplo, el hecho de que queden o no afectadas por el proyecto o que hayan transitado o no experiencias previas de urbanización.

Entre los temas que suscitan mayor resistencia entre las familias afectadas, se destacan los casos de esponjamiento (total y parcial), respecto de los de apertura de calles o pasajes. Si bien en ambas situaciones se manifiesta una resistencia a abandonar las viviendas, ya sea por cuestiones de arraigo, de usos o económicas, suelen estar más dispuestas a trasladarse aquellas familias afectadas por la apertura de calles o pasajes, en tanto la necesidad pública de circular les resulta más comprensible que la de iluminar o ventilar viviendas ajenas:

“no es lo mismo cuando nosotros abordamos la necesidad de la calle, que es un espacio público, que cuando hablábamos de un esponjamiento, que es un espacio privado, no es lo mismo la representación que hay en ceder parte de la casa, o tener que mudarse, cuando es por una calle que es un espacio público”.¹⁶⁶

Asimismo, también se detecta una mayor predisposición a la apertura de calles respecto de la apertura de pasajes, ya que en el imaginario de algunos vecinos el pasaje se asocia a los pasillos existentes en el barrio, por ende, son portadores de sentidos vinculados a la inseguridad: “Una vecina plantea que abrir pasajes es hacer escondites para ladrones”.¹⁶⁷

Al respecto, resulta ilustrativo para comprender esta resistencia de los vecinos a abandonar sus viviendas en el marco del PIRU lo planteado por uno de los coordinadores:

“también como nos decían desde la mesa de gestión participativa, porque esto es un proceso, es tan complejo, es un proceso complejo, y que a veces la gente que vive en el barrio también tiene que tener tiempo para procesar toda esta información, más procesar la decisión de tener que mudarse, más procesar todo el proceso de reurbanización”.¹⁶⁸

Además, en lo que refiere a las afectaciones por esponjamientos, existe una dificultad de los vecinos en comprender las dimensiones mínimas requeridas para ventilar e iluminar correctamente las viviendas. También se observan discrepancias entre la calificación del estado de las viviendas que surge del RELSE y la percepción de los propios habitantes.

Por su parte, en el caso de quienes experimentaron procesos previos de urbanización que quedaron truncos, las resistencias a las alternativas propuestas por el IVC tienen un origen en la desconfianza histórica frente al accionar estatal y en la disconformidad en el igual tratamiento que se a los vecinos más antiguos y a los recién llegados:

“los vecinos antiguos muestran inicialmente desconfianza frente a la propuesta general del PIRU y en particular respecto al proyecto de la manzana consideran que son los vecinos nuevos los que deben ser afectados (pues su llegada a la manzana no respetó los acuerdos arribados en la experiencia de urbanización previa). El planteo de fondo es que no deben tener el mismo tratamiento que los vecinos nuevos”.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

¹⁶⁷ Registro de observación, 29 de octubre de 2018.

¹⁶⁸ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

¹⁶⁹ Registro de observación, 16 de abril de 2018.

Este argumento también es recurrente en el sondeo de opinión:

“que respeten a las personas con mayor antigüedad en el barrio y de una vez le den una solución, ya que siempre son palabras”;

“que den una oportunidad a personas que en verdad necesita y esté viviendo hace años”;

“tendrían que tener en cuenta a la gente antigua que vive hace muchos años y hacer una evaluación de su problema como la mía que llevo en el barrio más de 40 años. Ni siquiera los antiguos arquitectos pudieron solucionarme el problema de mi caso por lo cual no estoy satisfecha. Espero que esto sirva para algo”;

“los talleres están muy buenos. Solo pido que sea justa la entrega de viviendas porque en lo personal tengo 50 años de antigüedad y tengo dos familias arriba” (manzana 3).

Por último, otra preocupación que genera resistencia entre los vecinos a medida que el proceso de reurbanización avanza se vincula a la llegada de familias nuevas a la manzana producto de las mudanzas por canje:

“que no venga gente de otro lugar, casa de canje” (sondeo de opinión, manzana 14);

“otra vecina pregunta, por temor a que venga gente desconocida a vivir, si con los esponjamientos va a vivir alguien ahí. Solo se le dice que las familias no afectadas pueden ofrecer su casa en canje, solo por esa razón llegaría gente de otra manzana. ‘No vamos a llevar gente peligrosa, hay acompañamiento’, la vecina retruca ‘por eso pregunto, porque después quedamos nosotros’”.¹⁷⁰

Alternativas propuestas por los otros actores involucrados y su incorporación al proyecto

En cuanto a las contrapropuestas de las familias para los proyectos de manzana, se observan reacciones diversas. Algunos grupos consideran que el IVC debe traer propuestas en función de criterios técnicos, y otros sostienen que son los propios vecinos quienes deben definir el proyecto. Respecto a este último punto, se señala el descontento de los vecinos de un sector de la manzana 30 por la falta de tiempo para trabajar en propuestas alternativas, tal como se ilustra en el siguiente registro de observación: “los vecinos hubiesen deseado hacer una contrapropuesta al proyecto, pero no pudieron reunirse en otra instancia con los planos para poder hacerla. Cuestionan el hecho de que IVC trabaje con los planos y vaya con las propuestas y que ellos no puedan hacer lo mismo”.¹⁷¹ Esta demanda de los vecinos visibiliza la tensión entre los tiempos de gestión de la política pública y los tiempos regidos por la cotidianidad de los vecinos y el barrio, que en el marco del esquema proceso-proyecto del PIRU plantea a los Talleres de Manzana como una instancia abierta para poner en diálogo los saberes técnicos y de los vecinos. Al respecto, comenta uno de los coordinadores:

¹⁷⁰ Registro de observación, 5 de noviembre de 2018.

¹⁷¹ Registro de observación, 5 de marzo de 2018.

“pasó en una manzana que un vecino trajo otra propuesta, él te decía, dibujaba, ‘ustedes me están afectando acá pero yo, si afectamos a este vecino, lo podemos solucionar de otra manera’, y ahí se juntó con el arquitecto y se cambió la propuesta en función de eso (...) está abierto en función de pensar los criterios, hay veces que hay cosas, nosotros sabemos que hay cuestiones que nosotros desconocemos de la manzana y que ellos conocen y nosotros no, del entramado social hasta cuestiones físicas”.¹⁷²

Para profundizar en el abordaje de las alternativas propuestas por los actores involucrados y su inclusión en el proyecto se procesó la documentación gráfica disponible producida por el IVC y por los vecinos, en los encuentros de las manzanas 2, 3, 5, 7, 14, 15, 17, 18, 20, 22, 23, 27, 29 y 30, con un total de 51 diagnósticos.

Figura 25. Cantidad de diagnósticos desarrollados en el segundo encuentro relevados y sistematizados por manzana

Manzana Nº	Cantidad de diagnosticos
2	3
3	2
5	3
7	3
14	4
15	3
18	2
20	4
22	4
23	6
24	1
25	1
27	4
28	5
29	2
30	4

A diferencia de la documentación producida por el IVC, el mapeo de los vecinos se elaboró en un lenguaje particular y único, fruto del grupo que lo produjo, y que no permite comparaciones directas con grupos de proyecto que operaron simultáneamente sobre la misma manzana. Para poder comparar la información vertida en los distintos grupos sin perder parte de su riqueza, se procedió a la sistematización y digitalización de dichos documentos. Esta información escapa a las lógicas de una observación no participativa tradicional y permite otro tipo de análisis.

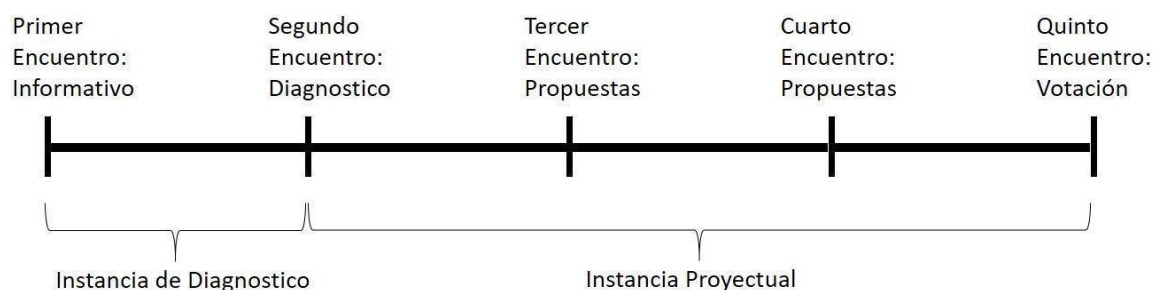
La sistematización gráfica divide el proceso de definición proyectual de cada manzana en etapas, coincidiendo con los distintos encuentros que el IVC sostuvo con los vecinos. Cada manzana pasó por dos instancias. En la primera se realizó el Diagnóstico, allí se construyó con distintos saberes y en forma colectiva el estado de situación de esa manzana. El IVC ejerció un saber técnico a partir del relevamiento realizado (RELSE), que le permitió establecer

¹⁷² Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

necesidades desde el punto de vista arquitectónico y urbano. Por su parte, los vecinos aportaron sus vivencias, su cotidianeidad y su forma de habitar el barrio.

Una segunda instancia es Proyectual, en la que el IVC formuló distintas alternativas para la redefinición de la manzana. Allí se estudiaron los esponjamientos, necesarios para la iluminación y ventilación de las viviendas, y la apertura de pasajes que permiten una mejora en la accesibilidad y el tendido de infraestructuras de servicios. Si bien el proceso tiene un carácter participativo, el proyecto no fue formulado de manera conjunta. Fue el IVC desde un saber técnico y una mirada global quien planteó alternativas que fueron discutidas e intervenidas por los vecinos hasta llegar a una votación y luego a un consenso.

Figura 26. Esquema de instancias de definición del proyecto de manzana



A continuación se analizan las dinámicas que dieron lugar al proyecto final de cada manzana.

Primer encuentro: Presentación del estado inicial de la manzana

En este encuentro se partía de la documentación generada por el IVC (RELSE) para iniciar el proceso de trabajo en los talleres. Si bien cada taller buscaba definir el proyecto de cada manzana en particular, el punto de partida propuesto no desconocía los avances realizados hasta el momento en otros talleres. A medida que el proceso avanzaba se incorporan al proyecto las definiciones consensuadas en las manzanas vecinas (aperturas de calles, pasajes, ensanches, etcétera). Esto plantea una gran diferencia entre la definición de los proyectos iniciales, en los cuales el conocimiento que los vecinos tenían del barrio era previo a la intervención, y la definición de los últimos proyectos, que incorporaron la información relativa a las propuestas consensuadas de otras manzanas.

Por ejemplo, en los talleres de las manzanas 18 y 20, que se realizaron en septiembre y noviembre de 2017 respectivamente, se presentó la apertura de la calle Unanué (establecida por la Ley) como parte del estado inicial sobre el cual proyectar las modificaciones, a pesar de que aún no era un hecho consumado y sobre su traza existían viviendas que vinculaban ambas manzanas.

Segundo encuentro: Diagnósticos del IVC y de los vecinos

En función de la dimensión de la manzana, el IVC proponía subdivisiones para la conformación de grupos de trabajo en los cuales fuera posible la participación de todos los vecinos. Una vez conformados los grupos, el IVC presentaba un primer diagnóstico técnico a partir de la información recolectada durante el RELSE. Esta presentación sólo incluía parte de la información de diagnóstico generada por el IVC, que constaba de una serie de mapeos en los cuales se indicaban la ubicación de las viviendas y las familias, los llenos y vacíos, las condiciones de iluminación y ventilación, y el estado general de las viviendas. El resto de los mapeos producidos por el IVC, como los que señalaban la ubicación de los inquilinatos, los usos, y la densidad edilicia, no fueron presentados a los vecinos.

Por las dinámicas propias de los encuentros, los coordinadores optaban por utilizar los planos que transmitieran rápidamente una idea de situación sobre la cual era necesario realizar mejoras. En esta selección cobraban una mayor relevancia los planos del estado general de las viviendas, y los planos que mostraban la relación deficitaria entre vacíos y llenos, que repercutían en las condiciones de iluminación y ventilación de cada unidad. A su vez, el plano de llenos y vacíos era uno de los más utilizados, ya que resultaba especialmente elocuente para hablar de la necesidad de pulmones de manzana.

Como contraparte, cada grupo de vecinos realizaba su propio diagnóstico sobre el plano de ubicación de viviendas y familias. Es interesante resaltar que, fuera de la división operativa en grupos, los vecinos diagnosticaban la totalidad de la manzana en la que vivían, y destacaban tanto aspectos positivos como falencias. Respecto de los problemas detectados por los vecinos, aunque la mayor parte podría considerarse en el proceso-proyecto de reurbanización, otros tantos no son de incumbencia exclusiva del IVC, como por ejemplo, los temas de inseguridad.

La sistematización realizada, a partir del relevamiento de los documentos producidos durante los talleres de manzana, agrupa en dos partes las cuestiones señaladas por los vecinos en su diagnóstico. Los aspectos positivos se incluyeron en “Equipamiento a conservar”, donde los vecinos señalaron aquellos establecimientos existentes que consideraron valiosos y que según ellos no debían desaparecer. Entre estos se contaban comedores, merenderos, espacios comunitarios, plazas, zonas de juego y comercios. En cuanto a los aspectos deficitarios, tuvieron un mayor peso en todos los diagnósticos y se subdividieron en:

_Infraestructura de servicios: déficit en la provisión de agua, de desagües cloacales, de desagües pluviales, zonas inundables e instalaciones eléctricas;

_Espacio público: falta de iluminación, zonas inseguras, veredas defectuosas, falta de accesibilidad, presencia de residuos, presencia de plagas y malas condiciones del espacio verde.

A partir de la sistematización analizamos cuáles fueron aquellos aspectos destacados con mayor frecuencia por los vecinos en los diagnósticos, arrojando los siguientes resultados:

Figura 27. Aspectos destacados por los vecinos en los diagnósticos elaborados en el segundo encuentro

Manzana	Nº de diagnóstico	Equipamiento a conservar			Infraestructura de servicios				Aspectos deficitarios						
		Comedor/ Merendero/ Espacio comunitario	Plaza/ Espacio de juego	Comercio	Provision de agua	Desagues cloacales	Desagues pluviales	Inst. electricas	Iluminacion	Inseguridad	Veredas	Accesi- bilidad	Residuos	Plagas	Espacio verde
2	1					X	X		X						
	2				X	X	X		X			X			
	3				X	X			X	X	X	X	X		
3	1			X	X	X		X		X				X	
	2				X		X	X	X			X			X
5	1					X				X			X		
	2					X				X			X		
	3				X	X	X	X							
7	1				X		X			X				X	
	2								X	X				X	
	3						X								
14	1	X			X	X	X	X		X		X	X		
	2					X	X			X					
	3				X	X	X	X	X						
	4				X	X		X		X			X	X	
15	1					X	X		X	X				X	
	2						X			X					
	3						X			X					
18	1	X				X	X		X					X	
	2								X						
20	1	X							X			X			
	2	X			X	X	X		X						
	3	X				X				X					
	4	X					X			X					
22	1					X	X						X		
	2					X	X						X		
	3				X	X	X	X		X			X		
	4					X	X	X	X	X					
23	1						X		X	X					
	2					X	X			X				X	
	3													X	
	4					X	X			X					
	5				X				X	X		X		X	X
24	1				X			X					X	X	X
25	1					X	X		X						
27	1						X		X	X		X		X	
	2					X	X		X			X			
	3					X			X	X					
	4							X		X		X			
28	1					X	X								
	2				X										
	3						X		X	X					
	4				X		X		X	X				X	X
	5					X		X	X			X	X		
29	1				X		X		X				X	X	
	2				X	X	X		X	X					
30	1						X		X	X		X			
	2				X					X		X	X	X	
	3				X	X	X		X						X
	4					X	X	X		X			X		
Totales		51	5	1	1	19	30	34	13	24	30	1	13	11	14

Como se señaló previamente los aspectos deficitarios fueron los que cobraron mayor peso al momento del diagnóstico. En efecto, en solo 7 de los 51 diagnósticos (14%) relevados los vecinos destacaron algún equipamiento de su manzana como un elemento a considerar.

Dentro de los aspectos deficitarios el que recibió mayor atención (66%) es el referido a la necesidad de mejoras de los desagües pluviales para evitar inundaciones, especialmente en los pasajes internos de las manzanas que dificultaban el acceso a las viviendas. Según los datos recabados para el armado de la línea de base, la infraestructura pluvial a nivel barrial estaba

desarrollada en un 37%. Por debajo de la infraestructura pluvial fue señalada la cloacal (59%), refiriéndose a la carencia de ella o la saturación de la existente, indicando tapas que se desbordan, cañerías obstruidas, etcétera. A pesar de que la infraestructura cloacal está menos consolidada que la pluvial, alcanzando sólo al 20% de las manzanas, ha sido el aspecto más frecuentemente advertido en los diagnósticos.

Con la misma asiduidad que la necesidad de mejoras en la infraestructura cloacal fueron señaladas zonas o nodos referidos a la inseguridad, en algunos casos toda la manzana fue caracterizada como insegura. En la mayoría de los casos fueron los pasillos detectados como inseguros, lo que puede explicar la renuencia de los vecinos a sumar nuevos pasajes propuestos desde el IVC. Vinculado con esto aparece señalada la falta de iluminación en distintos sectores de las manzanas (47%) en consonancia con el desarrollo limitado del alumbrado en el barrio que abarca solo un 23% de las cuadras. Si bien hay diagnósticos en los cuales ambos aspectos no aparecen relacionados, en muchos casos en aquellos lugares señalados como inseguros también fue destacada la ausencia de iluminación suficiente, aunque esto no resuelva el problema de forma directa.

Con una frecuencia algo menor se destacaron los problemas vinculados a la provisión de agua (37%), específicamente referidos a la ausencia de presión suficiente durante momentos del día de mayor demanda o estaciones del año, especialmente en verano, reflejo del limitado desarrollo del tendido de agua que abarca al 20% de las manzanas del barrio. Los problemas ligados a enfermedades y plagas fueron menos detectados (27%), en algunos casos se relacionaron con ciertas plagas específicas, ratas o mosquitos en zonas donde se acumula basura, detectadas en un 22%, mientras que en otros se asociaron a lugares donde no existe ventilación suficiente.

Los problemas relacionados a la accesibilidad y a las instalaciones eléctricas recibieron la misma atención (26%). En el primer caso se refirieron tanto a aquellos pasajes que no cuentan con dimensiones suficientes para que accedan ambulancias, como también a situaciones particulares en donde la acumulación de residuos dificulta el uso del espacio público. Cabe destacar que no existe un servicio integral para el retiro de residuos. En cuanto a las instalaciones eléctricas, separado de lo vinculado a iluminación que se nombró previamente, refiere a cortes del suministro eléctrico, por zonas o generales de la manzana, como también a deficiencias riesgosas de la instalación existente (cables a baja altura sin protección, tableros sin tapa, etcétera). El registro de este problema es relativamente bajo considerando que sólo el 24% de las manzanas cuentan con tendido de redes troncales de electricidad segura. Con mucha menor frecuencia se registró la falta de espacios verdes (10%) y el deterioro de las veredas (2%).

Figura 28. Cuadro comparativo entre el estado de las infraestructuras y el mapeo realizado en los Talleres de Manzana

Servicio	Estado actual de avance de la infraestructura (% de manzanas conectadas a la red - línea de base)	% de mapeos que registran deficiencia en el servicio
Inst. Pluvial	2037 de 3414	66%
Inst. Cloacal	10%	59%
Iluminación	33%	47%
Inst. Agua	26%	37%
Inst. Eléctrica	3%	26%

Si bien este proceso aportó al IVC aspectos de las vivencias de los vecinos, que permiten armar un mapa de situación, es necesario destacar que los distintos diagnósticos de la misma manzana no siempre son coincidentes entre sí. Ejemplo de esto es el fragmento intervenido de la Manzana N° 2, delimitado por dos conjuntos habitacionales previos. Del total de 323 familias que viven en la manzana, participaron en el diagnóstico representantes de 116 de ellas. Es decir, solo un 35% de las familias participó del diagnóstico, porcentaje cercano al promedio de asistencia en esta instancia, que para todo el barrio asciende al 42%. A pesar de que este fragmento tiene dimensiones más reducidas que el resto de las manzanas del barrio, las opiniones de los vecinos son variables según cada uno de los grupos. Solo uno de los tres grupos destacó tres zonas inseguras, mientras que los otros dos no señalaron ninguna. Aún más, una de esas tres zonas es el pasillo al cual se abren muchas de las viviendas del grupo que no lo calificó como inseguro. Dicho grupo si señaló falta de iluminación en ese sector. Existieron otros aspectos que cuentan con un mayor consenso entre los distintos grupos, como la localización de zonas inundables, coincidente con el pasillo mencionado. Los dos grupos de vecinos que circulaban con mayor frecuencia por allí, y que no lo habían señalado como inseguro, si coincidieron en la falta de desagües que derivan en anegamientos los días de lluvia.

Figura 29. Pasillo de la Manzana N° 2 marcado como zona insegura solo por un grupo



Inversa fue la situación de la Manzana N° 15, en la cual los tres grupos coincidieron en señalar la inseguridad como uno de los problemas principales del pasillo que atraviesa toda la manzana. En cuanto a las zonas inundables, los tres grupos indicaron sectores diferentes.

Figura 30. Pasillo de la Manzana N° 15 marcado como zona insegura por todos los grupos



Otro aspecto a remarcar es la coincidencia o no respecto de los establecimientos a conservar. En la mayor parte de los talleres los coordinadores asumieron que los comedores, merenderos y otros programas que ofrecen asistencia serían valorados positivamente y legitimados por los vecinos. Sin embargo, en la Manzana N°18 solo uno de los grupos reconoció al comedor existente como un equipamiento positivo. Por otro lado, en la Manzana N°20 se observa una coincidencia entre los cuatro grupos, a la hora de poner en valor el comedor ubicado en la calle Chilavert. En este caso, el nivel de participación fue un poco mayor que en la Manzana N°2, al alcanzar el valor promedio de todo el barrio, con un 42% de asistencias y una representatividad de 154 familias sobre 362. Sin embargo, por fuera de esa coincidencia, solo dos grupos destacan alternadamente otros comedores. Respecto de la inseguridad, esos mismos grupos coincidieron en identificar las intersecciones entre la calle Chilavert con Guardia Nacional y Chilavert con Araujo como focos de esa problemática.

Tercer encuentro: Proceso proyectual

En el proceso proyectual el IVC planteaba las necesidades de cada manzana, respecto de la apertura de pasajes y de los esponjamientos, con el objetivo de tender redes de infraestructura, mejorar la conectividad dentro del barrio y favorecer las condiciones de iluminación y ventilación del mayor número de viviendas posible. Cabe recordar, por otra parte, que los Talleres de Manzana no se realizaban de manera simultánea, con lo que los proyectos que primero se definían afectaban a los posteriores. En este sentido, el IVC sumó como información los proyectos consensuados correspondientes a las manzanas aledañas.

Una vez presentada esta información, se proponían colectivamente los posibles sectores para esos esponjamientos y aperturas, para lograr la continuidad circulatoria entre las manzanas. Estas aperturas y esponjamientos implicaban que algunos vecinos debían dejar su vivienda, para lo cual el IVC ofrecía distintas operatorias (vivienda por canje, por crédito fuera del barrio, o por crédito en el Barrio Papa Francisco).

En lo que respecta a las calles, los vecinos realizaban sugerencias sobre la cantidad de aperturas y la ubicación del trazado, pero esto no era necesariamente vinculante con el proyecto final.

Con la información que se recababa en la etapa de diagnóstico, el IVC realizaba una serie de propuestas para tratar con los vecinos. El modo de formular dichas propuestas fue cambiando en los sucesivos talleres. En el inicio del proceso se realizaban tres propuestas por manzana, con un número de afectaciones diferente por cada una. En las distintas propuestas variaban, además, las familias que debían ser relocalizadas. Esta dinámica demandaba, por un lado, mucho tiempo para la confección de las propuestas por parte de los técnicos del IVC, que estaban vinculados también a otras actividades dentro de la institución. Asimismo, la presentación de cada propuesta dentro del taller requería mucho tiempo ya que, para cada una, era necesario leer el listado de afectados y relevar la voluntad o no de relocalizarse. Por otra parte, la experiencia demostró que las propuestas con mayor número de afectaciones, es decir, los proyectos con más esponjamientos y aperturas de pasajes, necesitaban numerosas entrevistas y tratativas para lograr los consensos necesarios antes de la aprobación final.

En vistas de esto se desarrollaron nuevos criterios para la elaboración de las propuestas a considerar por los vecinos:

- _las propuestas se redujeron de tres a dos, y en algunos casos se presentó una sola en función de la dimensión de la manzana;

- _los esponjamientos seleccionados debían ser aquellos que permitieran iluminar y ventilar el mayor número de viviendas posible, cuestión que podía no coincidir con la voluntad de algún vecino de dejar su casa para optar por una de las alternativas de relocalización;

- _los pasajes a abrir serían los necesarios para vincular aperturas ya consensuadas en proyectos de manzanas vecinas o para el tendido de infraestructura;

- _en el recorrido de ese pasaje se buscaría afectar viviendas de baja altura, evitando en lo posible viviendas calificadas como "en buen estado", locales, inquilinatos o casos ya relevados como conflictivos durante el RELSE.

Con estos nuevos criterios, las propuestas presentadas por el IVC discrepaban considerablemente de los trazados elaborados en el taller. Ejemplo de esto son las diferencias ocurridas en los talleres de la manzana N°23, desarrollados en el mes de marzo de 2018. Se observa una coincidencia en los seis grupos, a la hora de proponer un pasaje que dividía la manzana en dos partes para prolongar la calle Unanué. Existió también un consenso en cuanto a la apertura de dos pasajes que se vincularían con otros existentes en la Manzana N°15, que tuvo su proyecto consensuado en agosto de 2017. Hubo una mayor discrepancia respecto de la cantidad de pasajes a abrir para conectar la futura calle Unanué con la calle Barros Pazos, variando entre ningún pasaje, un pasaje o dos pasajes.

Figura 31. Propuestas de apertura de pasajes de la Manzana N°23



Por otra parte, en las dos propuestas elaboradas por el IVC se observa una mayor coincidencia con los pasajes dibujados por los vecinos, que vincularían la futura calle Unanué con la Manzana N° 15. Sin embargo, en el caso de los pasajes que conectarían dicha calle con la calle Barros Pazos, hubo una diferencia entre los trazados del IVC y de los vecinos, quienes intentaron evitar un mayor número de demoliciones. Estas discrepancias pueden verse en los proyectos del IVC, a pesar de lo cual la segunda propuesta fue votada por el 60% de las familias y pasó a la siguiente etapa para su consenso definitivo.

Figura 32. Propuestas del IVC para la Manzana nº23. En amarillo los pasajes propuestos.



Figura 33. Comparación entre pasajes propuestos por vecinos y el pasaje proyectado. En el tercer plano en rojo puede verse el trazado dibujado por los vecinos



Cabe señalar que la elección de una de las propuestas mediante el voto en el quinto encuentro no implicaba que todos los afectados en ella hubieran acordado una alternativa para relocarse o que estuvieran de acuerdo en absoluto con hacerlo. En vistas de esto el IVC sostuvo numerosas reuniones individuales a fin de lograr las relocalizaciones necesarias para la apertura de pasajes y los esponjamientos. En los casos en que esto resultaba imposible, se tuvieron que estudiar alternativas que generaron discrepancias con el proyecto votado anteriormente. Estos acuerdos se transparentaban en un último encuentro en el que se presentaba a los vecinos a qué operatoria accedía cada uno de los afectados, se exponía el proyecto consensuado final y se firmaba el acta correspondiente. El análisis comparativo entre ambas instancias, votación y consenso, permitió ver una aceptación muy amplia por parte de los vecinos afectados de la soluciones habitacionales ofrecidas por el IVC. Hasta septiembre de

2018, en promedio se había afectado el 23,88% de las familias involucradas, de ese subgrupo sólo un 12,89% rechazó las opciones de relocalización obligando a evaluar alternativas que permitieran los esponjamientos o la apertura de pasajes proyectados, lo cual representaba un 2,11% del total de familias implicadas en el proceso proyectual.

Figura 34. Análisis comparativo entre proyectos votados y consensuados post entrevistas en relación con los cambios en las afectaciones

Nº Mz.	Cantidad de familias que viven en la manzana	Cantidad de familias afectadas por proyecto votado		Rechazo de la soluciones habitacionales ofrecidas (cambia la afectacion)		
		Cant.	%	Cant.	% en relacion a la familias de la manzana	% en relacion a las familias afectadas
2	313	53	16,93	5	1,60	9,43
5	84	25	29,76	1	1,19	4,00
6	101	34	33,66	3	2,97	8,82
15	404	28	6,93	24	5,94	85,71
16	280	65	23,21	0	0,00	0,00
17	229	37	16,16	0	0,00	0,00
18	258	95	36,82	16	6,20	16,84
19	176	37	21,02	13	7,39	35,14
20	434	104	23,96	3	0,69	2,88
21	480	120	25,00	0	0,00	0,00
22	1030	166	16,12	0	0,00	0,00
23	362	113	31,22	1	0,28	0,88
29	341	101	29,62	4	1,17	3,96
Promedio					2,11%	12,89%

Como puede verse en las instancias Diagnóstico y Proyectual, quedaron volcados en los documentos de trabajo distintos aspectos que quedan por fuera de las observaciones tradicionales. La información incluida en los planos a partir de la participación de los vecinos fue utilizada parcialmente por el IVC para la definición de distintas propuestas de manzana, que fueron sucesivamente ajustadas para lograr primero un proyecto votado y luego uno consensuado. Es posible que la información no utilizada aún pueda ser operativa al momento de avanzar en otros aspectos específicos de cada proyecto de manzana. En efecto, se está avanzando en propuestas de iluminación y equipamiento de distinto tipo que podrían incluir los datos disponibles en los diagnósticos.

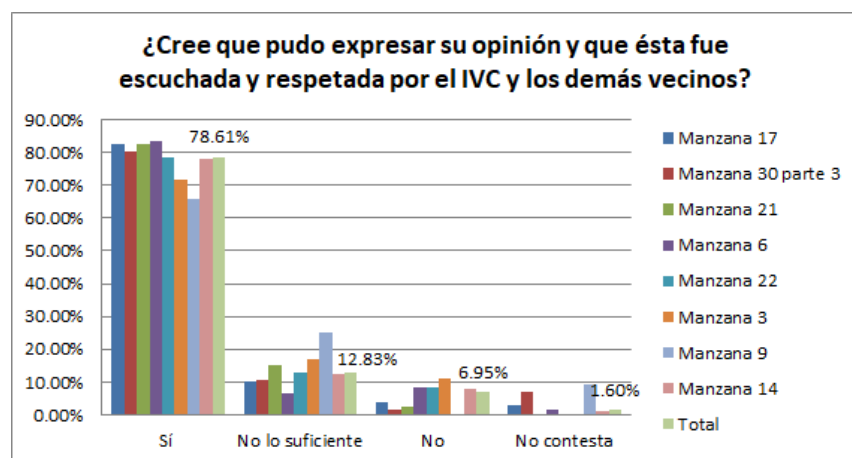
Espacios de diálogo e intercambio

En lo referido a la promoción y habilitación de espacios de diálogo e intercambio, desde la coordinación se enfatiza constantemente la importancia de la participación y, en términos generales, puede afirmarse que la instancia de diagnóstico colectivo es la más participativa. Sin

embargo, en virtud de la dinámica que tienen los encuentros, el criterio técnico es el que suele primar en la definición de los proyectos para las manzanas, quedando reducido el espacio para la incorporación de las propuestas surgidas de las familias con el argumento de la construcción de una propuesta de urbanización para la manzana de calidad, tal como expresa una de las trabajadoras del equipo territorial: “también es como súper difícil que nosotros abrimos esto a la participación pero no todo el que quiera va a poder ser afectado, porque eso técnicamente no, y también llevarle una propuesta de urbanización de calidad, porque si se hacemos que el que quiere se vaya y no hay un análisis técnico, después en definitiva eso no se va a poder llevarse adelante”.¹⁷³

En los sondeos de opinión realizados, cuando se consulta respecto de los espacios de intercambio y diálogo durante el desarrollo de los talleres, en su mayoría (78,61%) los vecinos afirman que tuvieron la posibilidad de expresar su opinión durante los encuentros y que ésta fue escuchada y respetada tanto por los coordinadores del IVC como así también por los demás asistentes.

Figura 35. Satisfacción de los participantes con los espacios de diálogo e intercambio en los Talleres de Manzana



En este caso, algunas de las sugerencias realizadas en torno a los cambios o propuestas para el mejor funcionamiento del dispositivo están relacionadas al pedido de mayor participación: “que cuando digan que se decide entre vecinos que sea así, no que lo organicen ustedes”; “nos explican pero siento que mi opinión no es tomada en cuenta; sería mejor que se organicen mejor”; “que escuchen más a la gente”; “que puedan respetar la opinión y tener criterios acordes a la situación; que existe democracia”; “el cambio para los talleres es que los vecinos tendrían que levantar las manos para pedir la palabra y no hablar todos juntos”; “que explicaran mejor y escucharan a los vecinos, que no fue así”; “tendrían que respetar las decisiones de los vecinos” (manzana 22).

¹⁷³ Entrevista a integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

También, algunos demandan la necesidad de mayor organización y compromiso de los propios vecinos: “que pueden estar más organizados entre todos”; “Que los vecinos asistan de forma más conforme y responsable al taller” (manzana 17); “que todos los vecinos expresen todas sus dudas” (manzana 30 parte 3); “que participen todos los vecinos y los que no entienden pregunten”; “Sería interesante más participación pero de los vecinos, más debate” (manzana 21); “que los vecinos presten su opinión porque nadie habla” (manzana 6); “trabajar todos juntos podemos” (manzana 22).

Por su parte, los vecinos entrevistados expresaron lo siguiente:

“en los talleres siempre podías hablar y sacarte las dudas de lo que querías”;¹⁷⁴

“V: nos dijeron que tenemos oportunidades, muchas oportunidades, entonces cada uno elegía a su manera y... el que sabía hablarlo decía las cosas, el que se callaba se callaba, como no todos somos...

E: ¿pero había espacio para poder emitir opinión?

V: sí, sí, sí, había espacio, pero respondían las preguntas que hacíamos”.¹⁷⁵

_Clima de trabajo

Además de la heterogeneidad que caracteriza al público asistente a los talleres, cada manzana del barrio tiene una historia de conformación propia, lo que define particularidades en el entramado de vínculos entre familias y vecinos, en las que convergen amistad, confianza y solidaridad, así como recelos o disputas. Estas contradicciones impregnan la dinámica de los talleres y, por ende, el clima de trabajo en el que éstos se desenvuelven.

En términos generales, los Talleres de Manzana observados por el equipo del OLA se desarrollaron en el marco de un clima formal y cooperativo entre los participantes, con matices en virtud de la impronta particular antes señalada. Por ejemplo, en un sector de la manzana 30 se observaron fuertes lazos comunitarios y de amistad entre los vecinos, mientras que en la manzana 5 se producían constantes tensiones y disputas entre vecinos antiguos y nuevos.

Otro elemento que interviene en el clima de trabajo refiere a la relación entre los asistentes y los coordinadores de los talleres, el cual ineludiblemente está atravesado por las experiencias previas de intentos de urbanización, tal como expresan los siguientes registros de campo: “en una primera instancia, los vecinos históricos desconfiaban y cuestionaban las propuestas del IVC, situación que con el transcurso de los encuentros se fue resolviendo (los coordinadores el IVC conversaron con estas familias de modo particular durante la semana)”.¹⁷⁶

Con el transcurrir de los encuentros y a medida que se comenzaban a trabajar cuestiones más nodales en torno a las propuestas para la manzana, aumentaba el nerviosismo y la tensión

¹⁷⁴ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁷⁵ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁷⁶ Registro de observación, 23 de abril de 2018.

debido al malestar que los afectados manifestaban y a las posturas divergentes de los asistentes. El relato de una de las vecinas entrevistadas permite ilustrar esta cuestión:

“V: las personas que bajan, en este caso desde el IVC, para informar todo, estuvo todo bien. Pero a veces es difícil para los vecinos porque no llegan a entender bien y se forman discusiones, con respecto a las personas no tengo muy buena opinión.

E: ¿no lograban llegar a soluciones por consensos?

V: claro, sí. Siempre como con prepotencia, siempre en la discusión fuerte.

E: ¿recuerda cuáles eran los mayores temas de discusión en los talleres?

V: y, porque es gente que no entendía lo que le venían a ofrecer, de la manera en la que se lo venían a ofrecer, entonces...

E: mmm... a ver si yo la puedo interpretar, ¿los vecinos mostraban resistencia a las propuestas del IVC?

V: sí, siempre como con mala educación a las personas que venían a ofrecerles algo, con una oportunidad y que había distintas opciones y....

E: ¿y por qué cree usted que los vecinos mostraron resistencias?

V: y porque la gente siempre es disconforme, cuando están todas mal las cosas se enojan, cuando están bien siempre quieren algo más y siempre quieren tener la razón”.¹⁷⁷

Legitimidad de los distintos saberes

Uno de los objetivos de los Talleres de Manzana es poner en diálogo el saber técnico/profesional y el saber de los vecinos: “puntualmente los talleres que se hacen con las manzanas quizás lo podemos pensar como la instancia de poder compartir el saber más profesional, para decirlo de alguna manera, con el saber más popular o el saber de los pobladores del barrio. El saber experto y el saber más popular”.¹⁷⁸

En este sentido, la instancia del diagnóstico y mapeo colectivo de la manzana es en la que más juega el saber de los vecinos, la experiencia que tienen los pobladores de cada manzana, para poder pensar soluciones sociales y técnicas a los problemas que se identifican y definir alternativas de proyectos urbanos. Sin embargo, a fin de construir propuestas de calidad, el criterio técnico es el que prima pues éste garantiza la viabilidad de las propuestas.

Adaptabilidad

En lo que concierne a la adaptabilidad, es decir, a la capacidad del dispositivo Taller de Manzana de gestionar conflictos de origen interno (por ejemplo, disputas entre vecinos respecto del

¹⁷⁷ Entrevista a vecina, diciembre de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁷⁸ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

proyecto) o externo (por ejemplo, el descontento de los vecinos por la falta de avance en obras de infraestructura que no dependen del IVC). Para su análisis se puso el foco en el tipo de conflicto y en las estrategias de resolución.

Uno de los principales conflictos registrados, previamente mencionado, se vincula a las afectaciones por esponjamiento, cuya resolución es derivada a las entrevistas individuales. Los coordinadores sostienen que esta instancia preserva la intimidad de las problemáticas que atraviesan a las familias de la presión del colectivo y, a su vez, permite pensar posibles soluciones: “la instancia individual permite también que surjan elementos que tienen que ver con la intimidad de la familia que no lo van a decir en una instancia grupal”;¹⁷⁹ “es que es un proyecto colectivo pero el hacerlo real se hace desde lo individual. Entonces como que en realidad necesitas la etapa individual para que realmente se concrete ese proyecto (...) en la reunión individual es donde se termina de resolver”.¹⁸⁰

También, en los casos de las manzanas que experimentaron procesos de urbanización truncos, en los que existen acuerdos pre-existentes que hoy no están vigentes, se observan situaciones conflictivas en la disputa latente que se genera entre vecinos históricos y vecinos nuevos. En estos casos, los coordinadores buscan encaminar la situación apelando a la Ley Nº 5705/16 como marco general, conversando con los vecinos históricos de modo particular por fuera del espacio de los talleres:

“está esta tensión entre los vecinos que vivieron, que fueron parte de otro proceso de urbanización donde se resolvió para algunos favorablemente y para otros negativamente, cuidaron, esta es una reflexión que venimos haciendo ahora, cuidaron el espacio y qué pasa con el otro que no cuidó el espacio, no cuidó los acuerdos que se habían tenido, y capaz cuando uno resuelve la manzana esa persona está afectada y se interpreta como que va a tener una solución a corto plazo mudándose, y la persona dice ‘yo me estuve bancando todo esto’ (...) la historia de la manzana también aparece, no? También nosotros planteamos, bueno, para ganar también hay que ceder, es un juego, digamos, es un juego de intereses”.¹⁸¹

El proceso se enfrenta constantemente a situaciones conflictivas que deben resolverse para poder avanzar, motivo por el cual la adaptabilidad de los dispositivos se vuelve medular para la gestión participativa del proceso-proyecto, al generar instancias de diálogo con los actores involucrados para acordar estrategias y al atender ciertas necesidades de manera particular.

Modalidad para la toma de decisiones

Idealmente, el proyecto de cada manzana debía surgir por consenso pero, en la práctica, resulta inviable dada la magnitud del proceso en curso y los tiempos que demanda la gestión de una política pública:

¹⁷⁹ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

¹⁸⁰ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

¹⁸¹ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

“Una propuesta, me acuerdo, una de las recomendaciones que nos hacían era, bueno, hay que consensuar todo, no llegar a la votación como una instancia de acuerdo para legitimar el acuerdo sino consensuar con cada familia. Entonces nosotros ahí decimos ‘esto es imposible’, cómo lo vamos a hacer, porque vos tenés 400 familias en una manzana, se nos van los tiempos...”¹⁸²

Por eso, para definir los proyectos de manzana entre las alternativas disponibles, se procede a una votación formal y secreta, prevista en el quinto encuentro de los talleres, en la que cada grupo familiar puede emitir un voto. Para que la votación sea considerada válida se exige la participación del 50% de las familias inscriptas en el padrón de la manzana o del 70% de las familias afectadas por las propuestas. El resultado de la misma se asienta en un acta que es firmada por los vecinos. De este modo, se valida y legitima el proyecto urbano para la manzana.

Figura 36. Cantidad de votos por propuesta según Taller de Manzana

Aperturas y Manzanas	Modalidad (voto/consenso)	Cantidad de Propuestas	Cantidad de votos por propuesta				
			P 1	P 2	P 3	Impugnado/blanco	Ninguna
Apertura Miralla	voto	3			x	-	-
Apertura Corvalán	voto	3	9	28	11	-	-
Apertura Unanué 2	voto	3	15	7	33	-	-
Mza 19	voto	3	40	12	21	16	-
Apertura Unanué 1	voto	2	21	62	-	-	-
Mza 15	voto	3	31	36	8	-	-
Mza 2	voto	3	21	43	27	3	8
Mza 18 votación 1 en el polo educativo	voto	3	36	26	8	-	12
Mza 18 votación 2 en comedor Niño Jesús	voto	3	48	11	5	1	2
Mza 16	voto	2	20	95	-	-	14
Mza 20	voto	2	152	65	-	-	6
Mza 1	consenso	1	-	-	-	-	-
Mza 29	voto	2	173	67	-	-	13
Mza 28 + parte Mza 30	voto	2	65	117	-	-	14
Mza 23	voto	2	44	162	-	3	8
Mza 30 parte 1	voto	2	13	71	-	1	9
Mza 5	voto	2	15	30	10	-	-
Mza 30 parte 2	voto	2	16	150	-	1	14
Mza 17	consenso	1	-	-	-	-	-
Mza 30 parte 3	voto	2	18	112	-	4	66
Mza 21	voto	2	175	71	-	15	2
Mza 6	voto	1	43	-	-	-	16
Mza 22	voto	1	365	-	-	13	63

Fuente: elaboración propia en base al libro de actas Talleres de Manzana.

¹⁸² Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de mayo de 2018, Sede IVC.

La votación como modalidad para la toma de decisiones en el marco de los talleres constituye un mecanismo de decisión formal por mayoría que posibilita dirimir diferencias entre los vecinos en torno a los posibles proyectos para cada manzana. A su vez, permite lidiar con el delicado equilibrio que subyace al proceso de reurbanización en el que se tensiona constantemente la habilitación de espacios de discusión tendientes a construir consensos en la definición de los proyectos y la celeridad en la toma de decisiones que la puesta en marcha de toda política pública exige.

La votación como instancia de toma de decisiones es también reconocida y valorada por las familias afectadas que fueron entrevistadas:

“E: ¿ustedes entendían todo? ¿Vos te sentiste conforme con lo que pasó en los talleres?

V: sí, sí, sí. Aparte después hubo una votación, los que estaban de acuerdo, lo que no, los que decían no sé. Nos pusimos todos de acuerdo en la votación misma. Estaba muy bueno, porque se incluía a todos los vecinos, viste? Estaba muy bueno”.¹⁸³

“Tres planos nos dieron para ver cómo iba a ser la urbanización, si estábamos de acuerdo, votábamos con el sí y si no con el no”.¹⁸⁴

Cabe señalar que los márgenes de participación en la toma de decisiones se acotan cuando el abanico de opciones de propuestas para la manzana se limita a una, como en los casos de los talleres de las manzanas 17, 22, 6, 3, 14 y 9. En este sentido, en el sondeo de opinión algunos vecinos demandaron más opciones entre las que elegir, con expresiones tales como: “hubiera estado bueno que presentaran dos opciones, porque mucha gente que no está de acuerdo quedó afectada” (manzana 22); “presentar más de 2 planos de esponjamientos y presentar dibujados los planos de PB y P1” (manzana 14).

De todos modos se comprende que, en la etapa actual del proceso de reurbanización, la mayoría de las manzanas definió su proyecto en el marco de los talleres, delineando la configuración a nivel barrio, por lo que se restringen las opciones en las restantes manzanas.

Satisfacción de los actores participantes

Esta dimensión de análisis se compone de los siguientes indicadores: satisfacción con el proceso participativo, legitimidad de los resultados, conformidad con los resultados y confianza en las instituciones.

Satisfacción con el proceso participativo

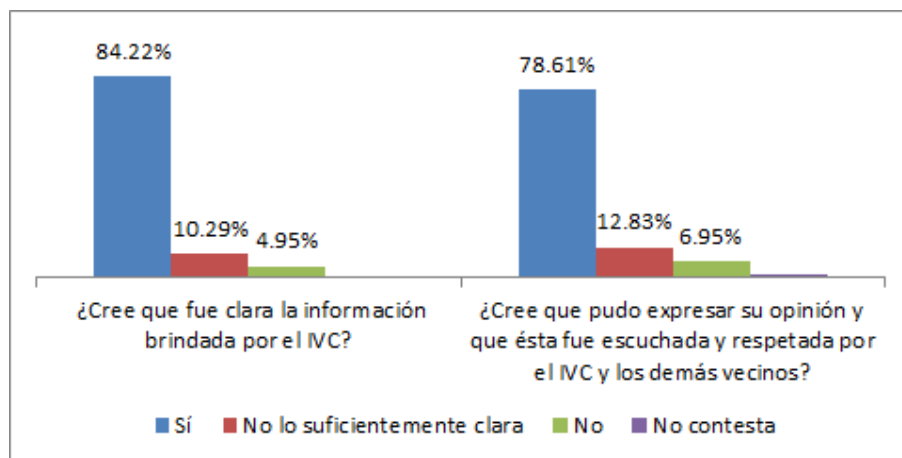
Para indagar sobre este indicador, se retoman los resultados surgidos de los sondeos de opinión que se realizaron a las familias asistentes a los talleres de las manzanas 17, 30 parte 3, 21, 6, 22, 3, 9 y 14. En particular, se consideran las preguntas que hacen foco en las percepciones de los

¹⁸³ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁸⁴ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

vecinos respecto a la calidad de la información recibida y en la capacidad de expresar su opinión y que ésta sea respetada. Tal como se mencionó, el 84.22% manifestó que la información brindada durante los talleres fue clara y el 78,61% considera que pudo expresar su opinión durante los encuentros.

Figura 37. Satisfacción con el proceso participativo en los Talleres de Manzana



Las familias afectadas expresaron en las entrevistas su conformidad y satisfacción con el proceso participativo, resaltando de los talleres haber sido convocados a participar, la posibilidad de expresar las propias opiniones en los encuentros y tener un rol activo en las decisiones en torno al proyecto para la manzana:

“V: que está muy bueno. Porque incluye mucho.

E: ¿qué incluye?

V: incluye mucho a los vecinos, los hace participar. Me gusta eso. Que te llamen por grupo, que estén todos al tanto. A veces muchos no van, pero la mayoría está”.¹⁸⁵

"Es la primera vez que el Estado por medio del IVC manzana por manzana se encarga de TODO, DE TODO. No sé cómo hacen, yo me volvería loca. Porque son miles de personas, familias y es organizarse con un grupo tal fecha, con otro grupo tal fecha”.¹⁸⁶

“E: te invitaron a participar de esas reuniones y ¿cómo te sentiste ahí, cómo fue, cómo viste esta modalidad que se organizaba en varios talleres?

V: estuvo muy bien organizado, creo que la experiencia fue muy buena, entramos en debate”.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁸⁶ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁸⁷ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

“E: a vos te pasó que siempre estabas de acuerdo pero cuando alguien no estaba de acuerdo ¿vos sentís que tuvo el espacio para decirlo, para manifestar su opinión?

V: sí, lo tuvo, sí. Todos. A todos nos preguntaban si estábamos de acuerdo, quién no, o dar una opinión de algo que no”.¹⁸⁸

“todas las decisiones las tomábamos entre los vecinos de cada manzana”.¹⁸⁹

Sin embargo, de los sondeos de opinión también surgen expresiones que demandan que en los encuentros se habilite una mayor participación, compromiso y organización por parte de los vecinos.

_Legitimidad de los resultados

La definición del proyecto de manzana se realiza a través de un mecanismo formal de votación con reglas de juego institucionalizadas que posibilita a cada grupo familiar emitir su opinión. Esta modalidad garantiza que los resultados, plasmados en un acta que es firmada por los vecinos, sean válidos, por ende, legítimos.

Cabe señalar que el proceso contempla una instancia de presentación final del proyecto para la manzana luego de las entrevistas individuales a las familias afectadas para definir las soluciones habitacionales según sus necesidades y posibilidades. Esta instancia consiste en una reunión informativa en la que se comparte con el conjunto de los vecinos de la manzana las modificaciones técnicas y el estado de avance del proyecto acordado. Esta información sobre los ajustes a la propuesta votada es asentada en un acta con la firma de los presentes. De este modo, se revalida el proyecto para la manzana y se garantiza la legitimidad del resultado acordado.

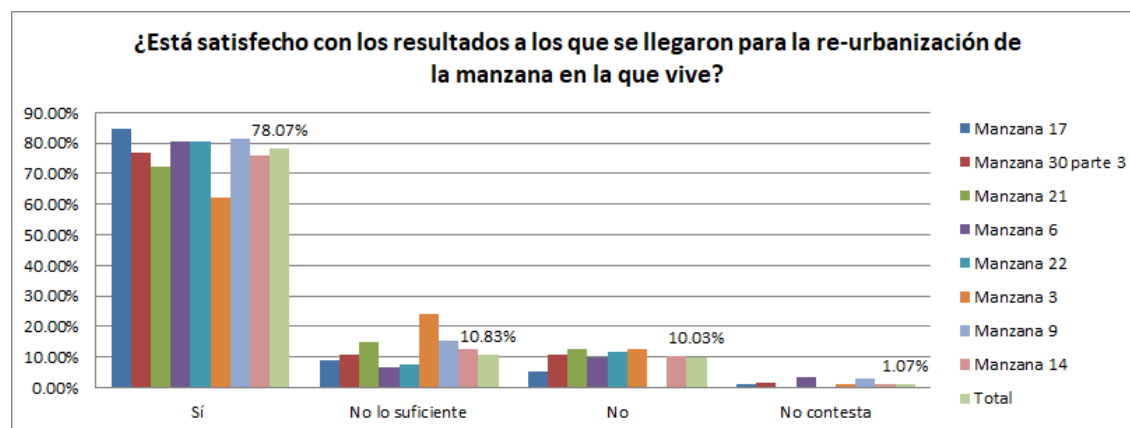
_Conformidad con los resultados

En lo que refiere a los proyectos para la manzana que se han votado o consensuado durante los talleres, en el conjunto de las manzanas, el 78,07% de los vecinos manifiesta estar satisfecho con dicho resultado.

¹⁸⁸ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁸⁹ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

Figura 38. Satisfacción de los participantes con los resultados en los Talleres de Manzana



Fuente: elaboración propia en base a los sondeos de opinión “Satisfacción de los participantes” sobre un total de 748 cuestionarios auto-administrados.

Algunos vecinos, en la pregunta abierta sobre propuestas o cambios para mejorar el funcionamiento de los talleres, demandan más opciones entre las que elegir. Asimismo, en varias respuestas subyacen expectativas en torno al proceso mismo: “creo que cumple con toda mi expectativa, gracias”; “sí a la urbanización”; “es para mejorar calidad de vida”; “me gustó la urbanización, todo lo que aprendimos. Todo bien. Es muy importante para mí, hace falta las calles”; “Me pareció muy bien. Estamos progresando” (manzana 22).

De modo similar, de las entrevistas a las familias afectadas surgen expresiones de conformidad con el proyecto resultante para sus respectivas manzanas, incluso estando afectados, y expectativas con el proceso de reurbanización:

“E: y lo que resultó de ese proyecto que se terminó votando en tu manzana en esos talleres, ¿vos estás conforme con ese resultado?

V: sí, sí, sí, es más yo había votado ese proyecto porque había tres proyectos, y a mí me parece que era la parte más viable de cómo iba a quedar, o de cómo va a quedar el día de mañana”.¹⁹⁰

“E: y el resultado de la votación ¿estás de acuerdo o...?

V: y viéndolo ahora sí, si es que me dan mi casa que pensé, sí.

E: ¿y en ese momento no quería?, ¿ahí van a abrir un pasillo donde está tu casa o van a esponjar?

V: no, van a abrir una calle. En ese momento también, estaba de acuerdo en el momento en que nos dijeron que nos iban a dar una casa”.¹⁹¹

¹⁹⁰ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁹¹ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

“E: Con el resultado que quedó para la manzana donde usted está, ¿está conforme con ese resultado o le hubiese gustado otra propuesta? (...) esa propuesta que involucra que usted deje su casa y busque otra opción, ¿está de acuerdo o...?”

V: sí, estamos de acuerdo”.¹⁹²

“cuando a mí me dijeron que iban a hacer la reurbanización, yo lo primero que dije fue ‘ojalá sea para bien’, salir de acá y que nos ofrezcan algo mejor, o por ahí digo ‘no, por ahí puede ser que la reurbanización te modifique tu casa, te la arreglen o pase algo de ese tema’”.¹⁹³

Confianza en las instituciones

La confianza en las instituciones es un indicador clave a la hora de analizar el proceso participativo, ya que algunos sectores y manzanas del barrio transitaban experiencias previas de urbanización que finalmente no se concretaron. Por este motivo, la puesta en marcha del PIRU-Villa 20 tuvo que lidiar desde sus inicios con la desconfianza de varios vecinos frente al accionar del estado.

Algunos ejemplos del recelo con que algunos vecinos observaron la propuesta del IVC para el barrio se presentaron en la manzana 5, un sector que había iniciado un proceso de reordenamiento con vivienda nuevas y que sólo fue completado en un 15% o 20%: “dos veces me dijeron que íbamos a vivir mejor, esta es la tercera, y estamos cada vez peor”; “no vengo más a las reuniones, desde el 2004 me viene verseando el IVC, SSHI, UGIS”; “salió muy mal” dijo un vecino en referencia a la experiencia previa de urbanización en su manzana.¹⁹⁴

También en los sondeos de opinión surgen expresiones de temor y desconfianza: “que nos den una certeza para lo que hablan y no se retracten” (manzana 30 parte 3); “cumplir con todo lo que se habló y con todo lo que se comprometieron”; “mi propuesta es que se hagan realidades todo lo hablado durante las reuniones con el IVC” (manzana 22).

Asimismo, las familias afectadas expresaron:

“E: ¿y vos en particular participaste de alguna organización, de algún reclamo por mejoras del barrio antes?”

V: sí, siempre, lo que pasa que, bueno, uno después se va desencantando un poco, viste, de las mentiras y de las promesas. Entonces cada vez que venía uno, viste, no, no, ya ni siquiera le prestas atención, ni siquiera le prestas tu tiempo porque no lo vale, o sea, es mucho más, era mucho más el rechazo que sentarte en mesa, por ahí, ‘mira que estamos organizando de urbanizar’, qué sé yo, no, olvidate”.¹⁹⁵

¹⁹² Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁹³ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁹⁴ Registros de observación, 16 de abril de 2018.

¹⁹⁵ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

V: no, de otra urbanización nunca vi yo.

E: ¿es la primera vez?

V: la primera vez, sí había que, había rumores de que se va a abrir las calles, había rumores pero como siempre hay voces que nada cumplen entonces”.¹⁹⁶

El avance de la construcción de los edificios del Papa Francisco, las mudanzas de familias, la liberación de los sectores de manzanas destinados a la apertura de calles, entre otros, fueron clave en el proceso de deconstrucción de imaginarios negativos en torno al accionar del Estado y en el incremento de la confianza por parte de los vecinos en el PIRU Villa 20. Estos cambios redundarían en un mayor acercamiento de las familias a las instancias a las que son invitadas a participar:

“con el IVC me siento un poquito más segura, que sí que estoy ahí de que me re-localicen”.¹⁹⁷

E: vos elegiste la opción Papa Francisco, ¿cómo fue ese proceso en el que elegiste?, ¿por qué?

V: tuvimos una entrevista, me explicaron. Yo primero no quería, primero no quería. Yo fui una de las resistentes...

E: a ver! Contame...

V: nunca le abrí la puerta a ningún entrevistador. Nunca.

E: ¿por qué?

V: porque me habían hecho tantas promesas sobre mi casa. Tantas veces me dijeron que la próxima la iban a reurbanizar. Yo no voy a negar que el gobierno hace, que no nos ayuda. Pero a veces es como un cangrejo, el gobierno hace cinco pasos para adelante y tres para atrás, y eso a mí me duele. Entonces a mí me puso en contra, pero bueno después...

E: ¿cómo fue que cambiaste de opinión?

V: y no, porque ya veía que los tipos todos venían a las reuniones (...) cuando vi que la cosa venía en serio, después de tantas reuniones dije ‘bueno, les voy a abrir la puerta’ (...) Porque ellos ganan por insistentes, van y van, y golpean, y te preguntan, y van y van, y el trabajo es trabajo y hay que hacerlo y hay que hacerlo. A la larga o a la corta vos te entregas, aparte es un bien para mí. No están haciendo nada malo, me golpeaban y me decían ‘Ana, vení que te vamos a explicar lo que va a pasar’”.¹⁹⁸

Desde la Coordinación resulta de suma importancia construir confianza en torno al accionar del IVC en el barrio para legitimar y avanzar con el proceso de reurbanización:

“sin confianza, la verdad, es que no tendríamos nada en el barrio, es una parte de la estrategia muy concreta en la 20 y en varios barrios en los que el IVC está interviniendo”; “...[la gente] está viendo que hay un proceso serio y que realmente las calles se van a abrir y que el proceso

¹⁹⁶ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁹⁷ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

¹⁹⁸ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

avanza y que el barrio, se está terminando el Papa Francisco y que las otras obras, esas cosas son muy concretas y eso te hace cambiar de opinión o te hace al menos las dudas que tenías decir ‘bueno no es tantas dudas, sí apuesto’, pero eso es tiempo”;¹⁹⁹

“el mes de agosto [cuando se realizaron las primeras mudanzas de familias al Papa Francisco] va a ser una bisagra en los talleres y en lo demás porque van a decir que esto viene en serio, porque siempre, cada vez menos, pero siempre en los talleres se trae esto de ‘ustedes no van a hacer nada como siempre’, ‘esto es lo mismo de siempre’, o ‘la verdad que yo me quiero ir y sé que dentro de un año ustedes no vuelven más y me quedo acá’”.²⁰⁰

Definición de proyectos de manzana de la Cooperativa 25 de Marzo

La espacialidad actual del barrio es el resultado de la yuxtaposición de diferentes lógicas de producción del hábitat en la que han intervenido actores estatales y no estatales. Tal es el caso de la Cooperativa de Trabajo, Vivienda, Crédito y Consumo “25 de Marzo”, surgida en la década de 1990 en el marco del Plan Arraigo, que tiene la propiedad de las manzanas 4, 10, 11, 12, 13, 15 y un sector de las manzanas 5, 6, 11 y 16.

Estas manzanas se diferencian del resto del barrio no solo por ser propiedad de la Cooperativa sino también por haber transitado una experiencia de urbanización previa. Al respecto, comenta el presidente de la Cooperativa: “son propiedad de la cooperativa con escritura pública. Todo esto nosotros lo fuimos transitando y fuimos urbanizando nuestras manzanas. De hecho, tenemos 4 planos de mensura y subdivisión de 4 manzanas, la manzana 4, la 5, la 6 y la 10 tienen plano de mensura y subdivisión aprobado por la Dirección General de Catastro”.²⁰¹

Dado que “las manzanas están todas como ordenadas porque hay un loteo previo que se hizo en la tierra de cooperativa y hay algunas casas que incluso tienen escritura”,²⁰² la definición de los proyectos por manzana en el marco del PIRU asume una lógica diferente a los Talleres de Manzana, a fin de respetar la especificidad de la historia de este sector.

En este marco, se realizan reuniones quincenales con un modelo de gestión similar al resto del barrio, un responsable de la Coordinación y referentes territoriales, en las que la Cooperativa tiene un rol central, pues se abordan de modo particular los casos reconocidos por sus referentes en los cuales existen irregularidades o situaciones conflictivas a fin de darles solución. Entre éstas se mencionan: lotes en los que se han ocupado áreas por fuera de lo previsto en el proyecto previo de urbanización, viviendas habitadas por personas que no son socias de la Cooperativa, inquilinatos, personas acreditadas en dos viviendas, etcétera.

En estas manzanas el RELSE solo se realizó en los casos señalados por la Cooperativa:

¹⁹⁹ Entrevista a Martín Motta, Coordinador del PIRU-Villa 20, 18 de abril de 2018, Sede IVC.

²⁰⁰ Entrevista a integrante del equipo de coordinación del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, Sede IVC.

²⁰¹ Entrevista a referente participante de la MTGP, 29 de junio de 2018, Sede Cooperativa “25 de marzo”.

²⁰² Entrevista a integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, 29 de abril de 2019, Sede IVC.

“en las manzanas que ya están con proyecto, nosotros estamos teniendo una lógica de: ellos tenían un proyecto definido y a lo largo de todos los años hay conflictos que le fueron quedando y que por eso nunca pudieron terminar de completar el proceso. Entonces, un poco la estrategia que tuvimos con ellos es: mapeamos los conflictos en cada una de las manzanas, nosotros relevamos esos conflictos, laburamos ese sector y tratamos de resolver el conflicto. Es mucho más práctico porque ya hay un trabajo y un consenso previo”.²⁰³

Sin embargo, se identificaron casos irregulares, motivo por el cual se decidió realizar el RELSE en todo el sector a fin de tener un mapeo completo:

“lo que ellos nos pasaron era como un listado de situaciones que eran conflictivas para la manzana (...) Cuando nosotros empezamos a hacer esos relevamientos, de hecho los hicimos todos, pero después también nos dimos cuenta que había otras situaciones que había que regularizar (...) muchas veces lo que pasa es que por ahí hay una persona que no es socia, que vive ahí, con lo cual ellos no tienen conocimiento del socio porque ese socio no existe, es una persona que vive ahí pero por ahí se fue y, no sé, vino otro que es inquilino. Entonces, digo, esa es información que para ellos no está, se pierde en algún punto, y nosotros lo que vamos pudiendo reconstruir a medida que íbamos relevando. Ahora, hace ya algunos meses, que se definió me parece que en la Mesa Técnica que las manzanas de cooperativa van a ser relevadas todas. Hay muchas casas que realmente están regulares, lo único que le falta es hacer su escritura, que también es importante por ahí que las tengamos para relevar porque para despejar estas dudas (...) Y ahora estamos como trabajando con mucha más información, con un panorama también como más real de toda esa situación porque ahora ya tenemos como todo el mapa”.²⁰⁴

Ahora bien, una vez identificados los casos, en las reuniones se trabajó en torno a distintas propuestas de resolución que contemplan negociaciones con los vecinos en las que intervinieron también representantes de la Cooperativa:

“en la medida de que esas propuestas cierran, está todo bien, vamos para adelante. Y si no, volvemos para atrás, con la cooperativa a ver qué otras alternativas encontramos para plantear, justamente, a los vecinos esas otras alternativas, si son bien recibidas vamos con esas y si no de vuelta (...) muchas veces incluso quizás es algo que ellos mismos [los referentes de la Cooperativa] pueden hablarlo con el vecino. A veces, digo, nosotros vamos y a veces van ellos, y por ahí lo charlan de una manera que se conocen hace más tiempo...”.²⁰⁵

En las manzanas 15 y 16 (que un sector pertenece a la Cooperativa y otro forma parte del macizo) la definición del proyecto y el abordaje de las situaciones conflictivas requirió replicar la dinámica de los Talleres de Manzana.

En todos los casos, luego de la resolución de las situaciones conflictivas, el procedimiento para acceder a las viviendas fue similar al que regía para al resto del barrio.

²⁰³ Entrevista a Martín Motta, Coordinador PIRU-Villa 20, 10 de abril de 2018, Sede IVC.

²⁰⁴ Entrevista a integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, 29 de abril de 2019, Sede IVC.

²⁰⁵ Entrevista a integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, 29 de abril de 2019, Sede IVC.

5.2.4. Entrevistas con familias

Una vez definido y acordado con los vecinos el proyecto de ordenamiento para las manzanas en el marco de los talleres, el abordaje de las familias que resultaban afectadas de modo total o parcial se realizaba a través de entrevistas individuales que fueron llevadas adelante por el equipo territorial del IVC.

El objetivo de estas entrevistas era informar a las familias de modo personal y con mayor grado de detalle los motivos de la afectación de su vivienda en el marco del PIRU, a fin de definir la solución habitacional acorde a sus necesidades y posibilidades. Las familias afectadas que debían dejar su vivienda podían optar por mudarse a los departamentos nuevos en el complejo Papa Francisco, comprar una vivienda fuera del barrio a través de un crédito hipotecario o bien mudarse a una vivienda en el mismo barrio que se hubiera liberado por ser ofrecida en canje por otra familia.

Al respecto, un miembro del equipo territorial comentó que, muchas veces, a esta instancia llegaban personas que en el espacio colectivo de los talleres no se habían atrevido a plantear sus dudas e inquietudes, por involucrar aspectos de la intimidad de la familia, y que estas reuniones permitían brindar nuevamente explicaciones respecto al proceso de reurbanización y ofrecer soluciones particulares a las familias:

“en definitiva el que no te lo plantea en el taller, o sea el que tuvo vergüenza, el que sintió que no entendía nada (...) después tiene una instancia que es la entrevista individual donde realmente se sienta el equipo social y a veces el técnico también una hora, y tiene una hora para decir, bueno, todo esto es lo que me pasa a mí, por ahí sí existe la posibilidad”.²⁰⁶

Este proceso podía incluir una o más entrevistas en virtud de la heterogeneidad de situaciones que se presentasen, tales como: solicitud de desglose con hijos e ingresos propios, solicitud de desglose sin hijos e ingresos propios, solicitud de más ambientes por crecimiento vegetativo, irregularidades en el censo, solicitud de subsidio, personas privadas de su libertad que han sido censadas y otras que no fueron censadas, titulares que no viven en el barrio/vivienda y están censados y otros que no lo fueron, inquilinos que se mudaron después de la afectación y están censados, titulares que tienen dos casas, familias que no quieren dejar sus viviendas, casos de personas no censadas y que no tienen cómo comprobar que viven en el barrio, etcétera.²⁰⁷

En relación a esta diversidad de situaciones y su tratamiento, un miembro del equipo territorial del IVC planteó:

“E: ¿estas instancias de las reuniones individuales son con los afectados?

Miembro del equipo territorial (M): son solo con los afectados, o totales o parciales

E: y ahí cómo se trabaja esta cuestión porque es el espacio donde la gente tal vez en el cara a cara puede plantear sus resistencia y...

²⁰⁶ Entrevista integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, sede IVC.

²⁰⁷ Guía proyectos de manzana, Villa 20, material interno IVC.

M: claro, ahí lo que termina pasando es que la familia llega y dice ‘yo no entendí nada, no sé cómo’, bueno, se le vuelve a explicar todo, se le vuelve a explicar todos los talleres pero con una diferencia que es como más rica que es ‘bueno, tu valuación es esta, por tus ingresos vos podés acceder a esto y no a esto’, como más lo concreto que por ahí en el taller no podemos decirlo porque si no tenemos que estar diciéndoles a cada uno.

E: aparte es la intimidad de cada familia.

M: tal cual. Después también se habla mucho de la situación censal, si hay alguna irregularidad o no, después si hay alguna situación de, bueno, ‘yo ahora tengo un hijo, qué podemos hacer’, se piensa una estrategia

E: se trabaja en conjunto, o sea, se logra que la gente termine aceptando su afectación en un trabajo en conjunto. Son muchas reuniones individuales o...

M: depende la familia. Hay familias que vienen y te dicen ‘dame ya el formulario que yo ya me quiero ir, no me importa nada’, después están las que dicen ‘yo vengo porque quiero que me cuenten pero por ejemplo mi marido no puede venir así que yo voy haciendo una devolución y te voy diciendo’, hay algunos que por ahí no pueden ir, entonces tiene una entrevista y el resto es por teléfono. Como que vamos viendo según las necesidades, pero un promedio de dos o tres encuentros, más dos. Y en cuanto a eso de los acuerdos, que para mí es súper interesante, que nosotros en los acuerdos, las primeras manzanas ya están en un 80, 90% de acuerdo, los casos que no estamos pudiendo resolver son mínimos”.²⁰⁸

Los miembros del equipo territorial encargados de la realización de las entrevistas contaban con un protocolo que orientaba su labor, sobre todo, en los casos en los que se tornaba difícil arribar a un acuerdo con las familias afectadas:

“M: nosotros también tenemos un protocolo de entrevistas donde primero hay una instancia donde va el referente territorial y se intenta llegar a acuerdos, se intentan diferentes estrategias. Si no se puede, nosotros lo trabajamos con la Subsecretaría Social para una pensar una estrategia por ahí distinta o ver qué podemos hacer. Si ahí no hay una solución, pasamos a la Coordinación Villa 20 y que, bueno, ellos tengan...

E: o sea, ustedes tienen recursos a los que recurrir.

M: claro, más que nada una instancia de protocolo, bueno, si esto no funciona..., pero igual en general todo se soluciona en la referencia territorial, ponele que el 10% de la manzana tiene que ir por otra línea”.²⁰⁹

El esquema de negociación previsto con las familias es el siguiente:

²⁰⁸ Entrevista integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, sede IVC.

²⁰⁹ Entrevista integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, sede IVC.

Figura 39. Instancias de negociación



Fuente: Guía proyectos de manzana, Villa 20, material interno IVC.

En torno a esta cuestión, un porcentaje importante de las situaciones conflictivas eran resueltas en acuerdo con las familias a partir de estrategias pensadas para cada caso específico. Sin embargo, quedaban tres cuestiones aún pendientes y de difícil resolución por implicar situaciones disruptivas respecto de los criterios orientadores del PIRU: titulares que tienen dos casas, titulares que viven fuera del barrio y aquellos que quieren el dinero por su vivienda para irse. Al respecto un miembro del equipo territorial manifestó:

“antes un 50% de la manzana era situación conflictiva, nosotros después fuimos pensando estrategias concretas para cada uno y eso fue andando. Ahora hay tres situaciones puntualmente que nos quedan que no sabemos qué hacer pero que se está trabajando, que es los dueños de dos casas que no podrían escriturar en dos, el que vive afuera del barrio y tiene una casa por lo que ellos llaman inversión, que sería ‘bueno, por qué te tendría que dar una solución habitacional’, y (...) una tercera opción pero que es muy complicada que son los que solo quieren la plata, que serán uno o dos situaciones sobre mil afectados”.²¹⁰

Ahora bien, una vez que se llegaba a un consenso con las familias, se firmaba un acuerdo individual de relocalización basado en la elección de una de las operatorias de solución habitacional.

De manera simultánea, se realizaban visitas a las viviendas en construcción del complejo Papa Francisco con el propósito de que los vecinos pudiesen ver el avance de la obra y conocer las características de los departamentos: los materiales utilizados, terminaciones, mobiliarios y

²¹⁰ Entrevista integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, 2 de julio de 2018, sede IVC.

equipamientos, las dimensiones de los espacios, los espacios comunes, la relación y visuales con el patio interior, las calles o pasajes laterales y los frentes y contrafrentes, entre otros. De este modo, las familias afectadas que tenían dudas respecto de la solución habitacional podían acceder a los recorridos. Estas visitas tenían lugar dos veces por semana y eran acompañadas por los inspectores de obras del IVC, los técnicos de seguridad e higiene y un representante del equipo territorial o de la Coordinación (sobre estas visitas se profundiza más adelante en el análisis sobre la apropiación).

Las familias entrevistadas, sobre todo aquellas próximas a mudarse al Papa Francisco, expresaron que durante las reuniones individuales con el equipo territorial se les brindó información clara y se les explicaron las opciones posibles:

“E: ¿y cómo fue que elegiste el Papa? Porque de no querer que te entrevisten, te terminaste mudando al Papa Francisco.

V: cuando me hacen la entrevista me explican. Me explican lo del Papa Francisco, me explican, me dan opciones, me preguntan si me quiero quedar y armar mi casa con patio, o si me quiero ir, me dicen que tengo la posibilidad de irme. Que si mi familia está trabajando y tiene ingresos tiene posibilidades de acceder a la casa de Papa Francisco. Justo, gracias a dios, mi hija trabaja hace 9 años donde está, con recibo de sueldo; mi hijo Diego trabaja en negro pero trabajó siempre; y yo trabajaba en mi casa y aparte salía a trabajar afuera. Así que tenía más posibilidades, estábamos en los cánones para entrar. Y bueno, así, hablando y hablando me convencieron y yo le elegí. Me dieron tres posibilidades para las viviendas, así como te dije, el auto-crédito, el canje, elegir acá, y creo que también hay algunos en la villa olímpica, eso no estoy segura, porque está la villa olímpica que también la van a dar a los de acá en crédito. Y eso es todo lo que te puedo decir: que me fueron a golpear [en referencia a que en varias oportunidades se acercaron a su casa para conversar con ella] y me ganaron por cansancio”;²¹¹

“una reunión individual, en la que cada grupo familiar tenía su reunión individual. Te presentabas y ellos nos decían: ‘Mira, tenés estas opciones’, de acuerdo a lo que vos decidías, ellos te daban las condiciones y te decían qué necesitas y que no necesitas para adjudicarte lo que vos querés. Y yo les dije desde un principio que yo quería el Papa”;²¹²

“yo estoy muy conforme con todo, con todo el proyecto, como se manejaron los chicos, el equipo, todo maravilloso. Muy compañeros, siempre dispuestos a hablar”.²¹³

Otras familias, en particular aquellas que optaron por mudarse dentro del propio barrio por canje, manifestaron falta de claridad en la información recibida durante las entrevistas individuales, expresada en confusión sobre los pasos a seguir para mudarse; lo que debían abonar mensualmente; e incluso a qué vivienda se iban a mudar:²¹⁴

²¹¹ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

²¹² Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

²¹³ Entrevista a vecina, diciembre de 2018, oficina territorial del IVC.

²¹⁴ “Elegimos una vivienda acá en manzana 28 que es acá, de acá a una cuadra, en Miralla, la que se va a abrir la calle y, bueno, si me equivoqué, me equivoqué pero estamos ahora más o menos (...) anteriormente el trato era

“E: ¿hubo reuniones que le explicaban bien cómo era la operatoria de canje o solo las entrevistas individuales?

V: solo las entrevistas pero nunca nos dijeron cómo va a ser

E: ¿en qué situación están ahora?, ¿ustedes todavía no saben cuándo se mudan?, ¿firmaron algún tipo de papel?

V: no, solamente nos hicieron hacer, digamos, todo el trámite (...) de que nosotros nos quedamos con la casa nueva, pero no nos dijeron cuánto vamos a pagar”.²¹⁵

“E: ¿y cómo fue todo el tema de elegir canje?, ¿viniste a una entrevista acá?

V: vine a una entrevista y me dijeron que... la primera entrevista me dijeron que iban a buscar casa en canje o que yo busque, y después nos citaron otra vez y nos dijeron que no había casa en canje y que nos daban un plazo, si no llegaba a haber en todo caso que elijamos Papa Francisco porque crédito ya se había cerrado. Y después como que no quisimos, le dijimos que no nos íbamos a mudar a un departamento, nos buscaron una solución”.²¹⁶

En síntesis, estas disímiles miradas de las familias respecto de la información recibida en las reuniones individuales está estrechamente ligada al tipo de operatoria habitacional elegida.

5.2.5. Espacio de consulta

El espacio de consulta surge a inicios del año 2017 por solicitud de los vecinos y con el objetivo de canalizar los problemáticas individuales que se planteaban durante las MGP. Al respecto, la responsable del espacio comentó que la creación de esta instancia tuvo que ver con la “necesidad de un espacio más privado para que los vecinos puedan contar cuestiones privadas y también no entorpezca, entre comillas, la mesa de gestión. Y ahí empezó a funcionar y fue siempre un éxito”.²¹⁷

El espacio de consulta fue diseñado como una instancia de atención a la demanda de frecuencia semanal que funcionaba en la Oficina Territorial de Gestión del IVC instalada en el barrio.²¹⁸ La difusión de ese espacio se realiza en la MGP y los Talleres de Manzana pero, sobre todo, funciona el boca a boca entre vecinos.

de que tienen que arreglar la casa antes que yo me vaya, que me mude, ahora qué me dijo, ‘usted se va a mudar y después se va a arreglar’” (Entrevista a familia afectada próxima a mudarse por canje, agosto de 2018, Oficina Territorial de Gestión del IVC en el barrio).

²¹⁵ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

²¹⁶ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

²¹⁷ Entrevista a integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, febrero de 2019, Patio de comidas supermercado JUMBO.

²¹⁸ En un principio, esta Oficina funcionaba en un *container* instalado en Av. Cruz y Pola. En la actualidad, dicho espacio funciona en un local ubicado en Avenida General F. Fernández de la Cruz y Miralla.

Al representar al Estado en el barrio, “el espacio de consulta, con la presencia del IVC en el barrio, se transforma mucho en un espacio para todos los problemas que se pueda ocurrir”.²¹⁹

Dentro de las inquietudes vinculadas al PIRU, en un inicio muchas de las consultas referían al procedimiento para anotarse en un listado de viviendas,²²⁰ frente a lo cual se brindaba información para clarificar los pasos previstos en el proceso. Una vez avanzado el mismo, las preguntas comenzaron a especificarse en torno a la realización del RELSE, las fechas de reuniones y talleres, dudas surgidas en esos encuentros (sobre las condiciones de afectación, las soluciones habitacionales, el *scoring*, la votación, etcétera), sobre la segunda etapa de mudanza y la posibilidad de acceder a las soluciones habitacionales de las familias no afectadas, entre otros. También hubieron personas que se acercan por el estado crítico de la vivienda, asunto que era derivado al área de emergencia para su evaluación. Otra problemática recurrente tuvo que ver con situaciones conflictivas entre dueños e inquilinos, fundamentalmente desalojos, que por no contar con herramientas para su resolución, el IVC intervenía buscando acuerdos entre las partes. En los últimos que se relevaron llegaban consultas para acceder a microcréditos y las personas que se habían mudado preguntaban cómo acceder a los locales comerciales del barrio Papa Francisco.

En un sentido más amplio, que exceden las intervenciones propias del IVC en el barrio, en el espacio de consulta se presentaban casos de relaciones conflictivas entre vecinos, situaciones de violencia de género, inquietudes respecto a trámites varios, etcétera. En estos casos, dentro de las posibilidades se asesoraba a los consultantes y se los derivaba a los organismos competentes (de igual modo que en los relevamientos y en los Talleres de Manzana, se entregaba un recursero con todos los organismos presentes en la zona).

Avanzado el proceso con las primeras mudanzas y demoliciones, fue necesaria la puesta en funcionamiento de dos instancias más de consultas vinculadas a estas cuestiones específicas. Por un lado, se dispuso de un espacio de consulta semanal para los vecinos mudados al Papa Francisco. Por otra parte, funcionaba el espacio de consultas sobre demoliciones en el que se resolvían cuestiones técnicas concernientes a la afectación de viviendas linderas o desratizaciones, entre otros.

En las entrevistas realizadas a las familias próximas a mudarse, se observa la identificación y el reconocimiento de este espacio por parte de los vecinos como un ámbito en el cual pueden evacuar sus dudas:

“E: usted me decía que tiene una participación bastante activa en el proceso de reurbanización, ¿actualmente tienen alguna instancia en la cual el IVC tenga que rendir cuentas ante los

²¹⁹ Entrevista a integrante del equipo territorial del PIRU-Villa 20, febrero de 2019, Patio de comidas supermercado JUMBO.

²²⁰ La existencia de listados para acceder a soluciones habitacionales forma parte del imaginario de los vecinos en virtud de las experiencias previas de urbanización que hubo en el barrio, tal como da cuenta una de las vecinas que hemos entrevistado: “Bueno, vimos la posibilidad después de tantos años, que nunca pudimos acceder a... porque acá se hicieron muchísimas viviendas: la 27, la de acá enfrente, los techitos azules... pero bueno, siempre que anotábamos nunca llegábamos” (Entrevista a familia afectada próxima a mudarse por crédito, diciembre de 2018, Oficina Territorial de Gestión del IVC en el barrio).

vecinos, contar lo que está haciendo, mostrar el proyecto general y ya no manzana por manzana, existe esa instancia hoy en día?

V: y sí! Si está el *container* en Cruz y Pola que es para los vecinos.”²²¹

5.2.6. Talleres de Espacio Público

A principios del año 2019, avanzado el proceso de reurbanización, se realizó una primera experiencia de Talleres de Espacio Público. Este dispositivo participativo prevé dos etapas: la primera, orientada a la definición de plazas en el predio del Papa Francisco y la segunda, a realizarse en el futuro, con el objetivo de definir acciones en los espacios públicos de las distintas manzanas (patios y revisión configuración PH, tratamiento de pasajes peatonales, apropiaciones privadas sobre vereda, completamiento de manzana, equipamientos comunitarios/públicos, equipamientos productivos, tratamiento de residuos, iluminación público, estacionamiento vehicular en calle, circulación vehicular/peatonal, recorridos cotidianos, integración barrio, comuna y ciudad, transporte, nombres de nuevos espacios públicos en todo el barrio).

La primera experiencia de Talleres de Espacio Público trabajó en torno al diseño de las nuevas plazas del barrio en el predio del Papa Francisco, en particular 5 plazas aledañas a instituciones públicas que funcionarán en esa área.

Figura 40. Ubicación de los espacios públicos en el barrio Papa Francisco



Fuente: Documento presentado por el IVC en los Talleres de Espacio Público.

²²¹ Entrevista a vecina, diciembre de 2018, oficina territorial del IVC.

Desde una perspectiva de urbanismo inclusivo, los Talleres de Espacio Público fueron planificados replicando la experiencia de los Talleres de Manzana, en la siguiente serie de encuentros:

- 1) presentación de la propuesta: las etapas previstas, los conceptos fundamentales (espacio público, común y privado), la consideración en el diseño de las necesidades, deseos y hábitos de los vecinos y vecinas que habitan cotidianamente el barrio en sintonía con el catálogo de posibilidades establecido por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público (organismo responsable del mantenimiento posterior de estos espacios);
- 2) trabajo en grupo en torno a los usos de las nuevas plazas;
- 3) primera presentación de las propuestas de las nuevas para su revisión colectiva;
- 4) segunda presentación de las propuestas con los comentarios y críticas de los vecinos y vecinas incorporados;
- 5) decisión del proyecto para las nuevas plazas;
- 6) presentación del proyecto de las nuevas plazas del barrio adecuada y validada por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público.

Los encuentros de los talleres son abiertos a la participación de todas los vecinos del barrio, independientemente de su capacidades y recursos, por lo tanto el perfil de los participantes fue bastante heterogéneo en términos de sexo, edad, nacionalidad, nivel educativo, nivel económico, nivel de organización. Pese a esta apertura y a la difusión que tuvieron los encuentros, la asistencia fue bastante baja y poco representativa.

Constituyó una dificultad para el desarrollo de los talleres contar con un espacio adecuado. El primer taller se realizó en el Polideportivo, los talleres siguientes en el Centro de Jubilados “Las Delicias de Lugano”, ubicado en Miralla y Chilavert, que no contaba con instalaciones aptas para una actividad de tales características, y el último encuentro en el SUM de uno de los edificios del complejo Papa Francisco.

No obstante, los asistentes participaron activamente en las distintas instancias propuestas, intercambiando opiniones en el mapeo colectivo de los posibles usos, actividades y sus ubicaciones en cada una de las plazas a diseñar.

Cabe problematizar, y resulta un desafío para la planificación de los próximos talleres de espacio público, cómo lograr que este dispositivo participativo constituya una instancia de toma de decisiones de los vecinos con una mayor convocatoria y presencia.

5.2.7. Síntesis del análisis

Se presentan a continuación las principales características y observaciones surgidas del análisis de los dispositivos participativos:

Mesa de Gestión Participativa

_ La impronta participativa del PIRU Villa 20, plasmada en la primera experiencia de la MGP, se vincula con la presencia en el barrio de actores socio-territoriales con trayectoria en la lucha por la reurbanización, y con la voluntad política del IVC de actuar como mediador en las históricas diferencias entre estos actores.

_ En sus orígenes funcionó como una mesa de trabajo que motorizó el proceso de reurbanización.

_ La ley la reconoce como instancia de participación del PIRU en la que se deben tomar decisiones de carácter estructural en el proceso de reurbanización.

_ La masividad y constante rotación de los vecinos hacían imposible la toma de decisiones colectivas en los tiempos que demandaba la gestión del PIRU, por lo que se resolvió desdoblar este dispositivo en una instancia informativa (MGP) abierta al conjunto del barrio y una instancia operativa (MTGP) de carácter deliberativo con los actores socio-territoriales comprometidos con el proceso de reurbanización.

_ Inclusión y diversidad: A pesar de ser una instancia de participación abierta a todos los vecinos del barrio sin distinción, la asistencia de los mismos es esporádica y poco representativa, si se consideran los potenciales asistentes en virtud de la cantidad de habitantes de la Villa 20. Además, constituye un dispositivo poco conocido por éstos, por lo cual se presenta el desafío de cómo avanzar en su visibilidad y reconocimiento en el barrio.

_ Transparencia: en virtud de la heterogeneidad de perfiles de los asistentes, el lenguaje utilizado para las presentaciones resulta un desafío constante como así también los contenidos de las mismas debido a la necesidad de su repetición en cada reunión por la alta circulación de los asistentes.

_ Deliberación: predominio de la información en detrimento de la instancia deliberativa. No resulta un dispositivo operativo. Desafío: cómo tratar temas sustanciales vinculados al PIRU.

_ Adaptabilidad: la masividad y rotación de asistentes se resolvió con el desdoblamiento del espacio en la MGP y en la MTGP. Resulta un desafío cómo generar sinergia de ida y vuelta entre ambas mesas para evitar la segmentación entre estos dispositivos participativos.

_ Modalidad de toma de decisiones: no suele ser una instancia decisoria, de modo que está desfasado con la ley que reconoce a la MGP. Al haber adquirido este espacio un carácter informativo, dejó de tratarse de una instancia decisoria. No obstante, el Reglamento establece que en los casos en que la MTGP no logre tomar decisiones por consenso, las propuestas serán llevadas a la MGP para dirimir las diferencias por medio de una votación a mano alzada de la mayoría de los participantes.

Mesa Técnica de Gestión Participativa

_ Instancia de deliberación sobre el avance del PIRU donde se analizan y planifican acciones técnicas específicas. Dispositivo para la generación de consensos y confianza entre el IVC y los actores socio-territoriales.

_Entramado de actores involucrados: participan actores de distinto tipo en virtud de su rol (por ejemplo el Estado en la figura del IVC y la SSHI como así también las Defensorías) y su compromiso organizativo con la reurbanización (los actores socio-territoriales). Las organizaciones que participan del dispositivo, con una larga trayectoria en el barrio, no fueron elegidas por el voto de los vecinos y vecinos para integrar dicho espacio, tal como sucede en la experiencia de otros PIRU, por lo cual no son representativas en términos estrictamente legales. El IVC aceptó estas reglas de juego para hacer viable el proceso, sin embargo esto genera recelo y disputas sobre todo con otras organizaciones que no forman parte de la MTGP.

_Es una demanda constante de las organizaciones de la MTGP la concurrencia más frecuente de las instituciones y organismos de gobierno que, según la ley y el reglamento, deben participar en calidad de invitados de este dispositivo. Generalmente, éstos son convocados para trabajar temas específicos, por lo cual asumen un rol más informativo en el proceso (es decir, se acercan a la mesa para comunicar cuáles son sus proyectos en el barrio) sin incorporar la lógica participativa que orienta la PIRU.

_Transparencia: la accesibilidad a la información es un tema que genera desencuentros y demandas recurrentes por parte de las organizaciones e instituciones que forman parte del dispositivo a pesar de la existencia de diversos canales de comunicación e información y de los esfuerzos del IVC en este sentido.

_Deliberación: son objeto de tratamiento en este dispositivo cuestiones sustanciales vinculadas a la PIRU, con un predominio de la agenda habitacional en virtud del estado de avance del proceso de reurbanización, tales como la ley de reurbanización, el RELSE, los criterios de adjudicación y las operatorias de las soluciones habitacionales, las obras de infraestructura, entre otros. Aunque la agenda la marca el propio proceso (en cabeza del IVC), los otros actores del espacio tienen incidencia en la incorporación de temas a ser tratados.

_Adaptabilidad: el IVC mostró capacidad de implementar estrategias de resolución de conflictos con reuniones adicionales para trabajar temas específicos así como también encuentros individuales con referentes para sortear las diferencias en las ocasiones que se dificultaba el consenso.

_Toma de decisiones: los distintos actores participantes están dispuestos a debatir las distintas posturas en torno a los temas tratados en el dispositivo y arribar a decisiones de manera consensuada.

_Se observa satisfacción de parte de los distintos actores respecto al espacio participativo, hecho asociado tanto a una conquista producto de la lucha histórica del barrio como a la buena disposición del equipo territorial que interviene. Queda pendiente que dicha participación sea leída como un modo de gestión de políticas urbanas por parte del organismo.

Talleres de Manzana

_Instancia de definición junto a los vecinos los proyectos integrales de cada manzana a fin de generar las líneas de intervención necesarias para el reordenamiento de la misma acorde a la ley de reurbanización.

_ Los talleres se estructuran en una dinámica estandarizada de 5 encuentros, producto de las modificaciones y adaptaciones introducidas a partir de las tensiones y aprendizajes que el mismo proceso presentó. De este modo, se destaca su flexibilidad en sintonía con la lógica “proceso-proyecto”.

_ Inclusión y diversidad: es un espacio abierto a todos los vecinos de la manzana sin distinción, lo cual implica heterogeneidad de los participantes en términos de sexo, edad, nacionalidad, nivel educativo, nivel económico, nivel de organización, entre otros aspectos. Al respecto, las organizaciones que integran la MTGP demandan ser parte activa de este dispositivo en función de su conocimiento sobre el barrio por el trabajo que vienen realizando en torno a la reurbanización y porque las decisiones referidas al espacio público y sus usos en el reordenamiento de las manzanas son cuestiones colectivas, por lo que no deben quedar bajo la órbita exclusiva de los vecinos de la respectiva manzana.

_ La asistencia a los talleres es fluctuante con una tendencia creciente a medida que el proceso de reurbanización avanza, lográndose en las distintas manzanas el quórum necesario para la instancia de votación prevista en el quinto encuentro.

_ Transparencia: los diversos perfiles profesionales de quienes coordinan los encuentros de los talleres de manzana definen estilos distintos en la comunicación e interacción con los vecinos, por lo cual se destaca la conformación de parejas técnico-sociales para complementar la mirada y el abordaje de la diversidad de situaciones que se presentan en el dispositivo. En este sentido, de los sondeos de opinión realizados en las manzanas 17, 30 parte 3, 21, 6, 22, 3, 9 y 14, en términos generales, surge que el 84,22% de los vecinos consideran que la información brindada por el IVC durante los talleres de manzana es clara. Sin embargo, a pesar de la preocupación constante de quienes coordinan los talleres que la información sea accesible y comprensible, a fin ampliar los márgenes de participación en la definición de los proyectos por manzana, en algunos casos puede ocurrir que la información, dada su complejidad y volumen, no resulte lo suficientemente clara para ser comprendida por todos los asistentes.

_ Deliberación: en los distintos encuentros se contempla que los participantes puedan opinar sobre las problemáticas del barrio y sobre las propuestas del IVC para la manzana, con instancias para evacuar dudas y resolver situaciones problemáticas en caso que sea necesario, como así también se prevé un mecanismo de decisión formal para que los vecinos puedan votar la alternativa que consideren pertinente. Al respecto, de los sondeos de opinión realizados surge que el 78,61% de los vecinos afirman que tuvieron la posibilidad de expresar su opinión durante los encuentros y que ésta fue escuchada y respetada tanto por los coordinadores del IVC como así también por los demás asistentes. No obstante, de las observaciones surge que, en la práctica, en los talleres muchas veces no se alcanza un alto nivel de discusión activa, tanto en la instancia de diagnóstico colectivos como en la etapa decisoria (reduciéndose el margen de participación en la toma de decisiones a medida que el proceso avanza y el abanico de opciones para las manzanas se limita a una). De ahí que, aunque desde la Coordinación se busca generar instancias que posibiliten que los vecinos sean parte de las decisiones en torno al reordenamiento urbano de su manzana, resulta ineludible que en el contexto de un política pública los actores involucrados (Estado-vecinos) tengan roles y responsabilidades diferentes,

observable en el predominio del saber técnico en la definición de las propuestas en virtud de la celeridad que el proceso exige.

_Adaptabilidad: según las observaciones y entrevistas entre los temas que suscitan mayor resistencia de los vecinos se destacan: 1) los casos de afectación por esponjamiento (total y parcial) respecto de las aperturas de calles o pasajes, en tanto que la necesidad pública de circular resulta más comprensible para relocalizarse que la de iluminar o ventilar viviendas ajenas; 2) desconfianza frente al accionar estatal y, a su vez, disconformidad frente al igual tratamiento que desde el IVC se da tanto a los vecinos históricos como a los recién llegados en los casos de manzanas que experimentaron procesos previos de urbanización que quedaron truncos; 3) la llegada de nuevas familias a la manzana producto de mudanzas por canje a medida que el proceso de reurbanización avanza. En este sentido, frente a esta diversidad de situaciones problemáticas y conflictivas, el esquema proceso-proyecto que orienta al PIRU permite flexibilidad y adaptabilidad para atender de modo particular dichas situaciones, generando instancias de diálogo e intercambio con los actores involucrados para encontrar estrategias consensuadas de resolución enmarcadas en los objetivos que se pretende lograr.

_Modalidad de toma de decisiones: la votación constituye un mecanismo de decisión formal por mayoría que posibilita dirimir las diferentes entre los vecinos en torno a las distintas alternativas posibles de proyectos para cada manzana. A su vez, permite lidiar con el delicado equilibrio que subyace al proceso de reurbanización en el que se tensiona constantemente la habilitación de espacios de discusión tendientes a construir consensos en la definición de los proyectos urbanos para las manzanas y la celeridad de la toma de decisiones que la puesta en marcha de toda política pública exige.

_Satisfacción de los participantes: como se señaló con anterioridad, los sondeos de opinión realizados dan cuenta de una amplia satisfacción con el proceso participativo de los vecinos que asisten a los encuentros previstos en los talleres de manzana. En lo que respecta a los resultados, es decir, a los proyectos que se han votado o consensuado, el 78,07% manifiesta estar satisfecho. Por su parte, en lo que refiere a la confianza en las instituciones como indicador de satisfacción se observa que la materialización de obras concretas en el barrio (el avance de la construcción de los edificios del Papa Francisco, las mudanzas de familias realizadas, la liberación de sectores de manzanas destinados a la apertura de calles, entre otros) contribuyó a deconstruir imaginarios en torno al accionar del Estado y a confiar en el actual proceso de reurbanización en curso en el barrio.

Sector Cooperativa

_La definición de los proyectos de manzana en el marco del PIRU asume una lógica particular, diferente a los talleres de manzana del resto del barrio, a fin de respetar la especificidad de la historia de este sector del barrio (vinculada al Plan Arraigo).

_Dentro de las irregularidades o situaciones conflictivas que se presentan, podemos mencionar: lotes en los que se han ocupado áreas por fuera de lo previsto en el proyecto previo de urbanización, viviendas habitadas por personas que no son socias de la Cooperativa, inquilinatos, personas acreditadas en dos viviendas, etc. En este sentido, una vez identificados

estos casos, se generan reuniones en las que se trabaja en torno a distintas propuestas de resolución que contemplan negociaciones con los vecinos en las que intervienen también representantes de la Cooperativa. Cuando se acuerda una alternativa para resolver cada una de las situaciones conflictivas, el procedimiento de las familias para acceder a las soluciones habitacionales que correspondan es similar al que rige al resto del barrio.

Entrevistas con Familias

_Dispositivo orientado a definir de modo personal con las familias afectadas por los distintos proyectos de manzanas la solución habitacional acorde a sus necesidades y posibilidades en función de las condiciones de acceso para cada caso.

_Este proceso puede incluir una o más entrevistas en virtud de la heterogeneidad de situaciones que se presentan con distinto nivel de conflictividad para su resolución. Dentro de estas situaciones de conflicto podemos mencionar: solicitud de desglose con hijos e ingresos propios, solicitud de desglose sin hijos e ingresos propios, solicitud de más ambientes por crecimiento vegetativo, irregularidades en el censo, solicitud de subsidio, personas privadas de su libertad que han sido censadas y otras que no fueron censadas, titulares que no viven en el barrio/vivienda y están censados y otros que no lo fueron, inquilinos que se mudaron después de la afectación y están censados, titulares que tienen dos casas, familias que no quieren dejar sus viviendas, casos de personas no censadas y que no tienen cómo comprobar que viven en el barrio, etc.

_En términos generales, desde el IVC se manifiesta un porcentaje importante de las situaciones conflictivas resueltas en acuerdo con las familias a partir del despliegue de un conjunto de estrategias pensadas para cada caso específico.

_No obstante, algunas de las familias afectadas entrevistadas, en particular aquellas que optaron por mudarse dentro del propio barrio por canje, manifestaron falta de claridad en la información recibida durante las entrevistas individuales, expresada en confusión sobre los pasos a seguir para mudarse, lo que debían abonar mensualmente e, incluso, respecto a la propia vivienda a la iban a mudarse. Al respecto, consideramos que estas disímiles miradas de las familias que hemos entrevistado respecto a la información en las reuniones individuales se vincula específicamente a las particularidades de cada operatoria habitacional disponible que implican complejidades distintas para acceder a las mismas.

Espacio de Consulta

_Dispositivo informativo de atención a la demanda, surgido a solicitud de los vecinos del barrio, orientado a canalizar las consultas individuales vinculadas al proceso de reurbanización. En este sentido, recibe consultas referidas a una diversidad de cuestiones y problemáticas que, en ocasiones, exceden las incumbencias del IVC en el barrio.

_Constituye un espacio que es conocido y reconocido por los vecinos del barrio.

Talleres de Espacio Público

_Instancia de definición junto a los vecinos del barrio de acciones en el espacio público, que prevé dos etapas: la primera, orientada a la definición de plazas en el predio del Papa Francisco y, la segunda, a realizarse en el futuro, con el objetivo de definir acciones en los espacios públicos de las distintas manzanas (patios y revisión configuración PH, tratamiento de pasajes peatonales, apropiaciones privadas sobre vereda, completamiento de manzana hasta L.O., equipamientos comunitarios/públicos, equipamientos productivos, tratamiento de residuos, iluminación público, estacionamiento vehicular en calle, circulación vehicular/peatonal, recorridos cotidianos, integración barrio, comuna y ciudad, transporte, nombres de nuevos espacios públicos en todo el barrio).

_Hasta el momento se avanzó en la primera etapa de definición de las plazas en el predio del Papa Francisco con una dinámica similar a la de los talleres de manzana. En esta primera experiencia se observaron las siguientes cuestiones: poca asistencia de vecinos como así también dificultades para contar con un espacio adecuado para el desarrollo de los encuentros. En este sentido constituye un desafío cómo logra que este dispositivo se constituya en una instancia de toma de decisiones con una mayor convocatoria y presencia de vecinos.

Observaciones destacadas

En resumen, la experiencia de participación en el PIRU Villa 20 interpela la noción misma de participación en el marco de una política pública, al configurar distintas formas para ser parte del proceso de reurbanización, todas legítimas y válidas, en virtud de los disímiles y particulares perfiles de los vecinos del barrio como así también de las distintas responsabilidades de los actores involucrados.

De este modo, se propician distintos tipos y niveles de participación que van desde instancias de carácter informativo o comunicativo a otras que implican un rol estratégico de los actores participantes en la toma de decisiones, en las que lo individual y lo colectivo presentan y asumen un papel particular en cada caso en virtud de las necesidades del proceso de reurbanización en sus distintas etapas, escalas y ejes de intervención involucrados.

En este marco, se observa que la generación de espacios de participación contribuye a un mejor manejo y resolución de los conflictos que emergen en el proceso de reurbanización debido a la flexibilidad y capacidad de adaptación al contexto que el esquema de planificación proceso-proyecto habilita.

No obstante, resulta pertinente señalar que el modo compartimentado en que funcionan los dispositivos puede afectar la eficiencia de la participación y su contribución al avance del PIRU, por lo que a un futuro podría pensarse en la integración de los distintos espacios participativos a fin de promover sinergia entre éstos. En esta misma línea, se destaca que la multiplicidad de dispositivos participativos, para atender a cuestiones de diversa complejidad vinculadas al PIRU, puede dificultar la optimización de los recursos -tiempos de los vecinos, tiempos del organismo y sus trabajadores, circulación de la información, entre otros-. Se presenta como desafío la

propuesta de un esquema de dispositivos que, en base a los existentes, puedan ser sustentables en el tiempo y contar con una activa participación y apropiación por parte de los vecinos.

5.3. Integración Urbana

Una de las características de las urbanizaciones informales es la falta de acceso a los recursos y servicios básicos, que muchas veces trae como consecuencia otro tipo de segregación, no solo espacial sino también social. Por ejemplo, una de las mayores dificultades que enfrentan los habitantes de estos barrios es la dificultad para encontrar trabajo por el estigma asociado a su lugar de residencia (Perlman, 2006). Esta estigmatización puede persistir o verse profundizada a pesar o a raíz de ciertas políticas públicas orientadas a la integración urbana. Las características físicas, sociales y económicas de estos barrios influyen además en el acceso a la salud, a la educación y a oportunidades en general que afectan la calidad de vida de sus habitantes.

La evidencia empírica de programas previos y actuales indica que el enfoque más efectivo para mejorar las condiciones de vida, vivienda y hábitat implica el acceso a servicios básicos que incluyen, entre otros, infraestructura de saneamiento y protección contra desastres ambientales. Combinado con la seguridad de la tenencia de la tierra, este enfoque tiene el efecto indirecto de mejorar la calidad de la vivienda. Aunque este tipo de intervenciones pueden tener un impacto significativo en la vida de los vecinos, no resultan suficientes para abordar la complejidad de estos barrios, motivo por el cual se vuelven necesarias intervenciones complementarias.

En el marco del PIRU, la Villa 20 recibirá arbolado y mobiliario urbano, drenajes pluviales, accesibilidad vial, red peatonal, alumbrado público, equipamiento comunitario, nexos de infraestructura, construcción de redes de desagüe cloacal, agua y electricidad, medidas de cicatrización en apertura de calles y fortalecimiento de Red de Co-lugares. Estas intervenciones, que resultarán en una mejor calidad del espacio público y de infraestructura de servicios básicos, así como en una mayor conectividad y sustentabilidad del barrio, tienen como principal eje no sólo integrar la villa a la ciudad, sino también la ciudad a la villa, aminorando las diferencias físicas pero también sociales entre sus vecinos y el resto de la ciudad.

Bajo la dimensión Integración Urbana, se analizan tanto los avances en la provisión de redes de infraestructura, las intervenciones en el espacio público y en el transporte y la accesibilidad, así como las dinámicas no deseadas que podrían traducirse en la gentrificación o la tugurización del barrio o algunos de sus sectores. Se presentan los datos relativos a los indicadores de producto y de resultado de la línea de base²²² y la primera medición a enero 2020 para los sectores del macizo y consolidado, así como para Papa Francisco y su correspondiente análisis. Para concluir, se detallan los resultados del índice de disimilitud, que ayudan a comprender la situación socio-espacial del barrio con respecto a la comuna 8 y al resto de la ciudad.

²²² Tal como se mencionó en el capítulo 4, la línea de base incluye información relativa a 15 manzanas (1, 2, 3, 5, 6, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 28 y 29), a partir de los datos disponibles. En caso de que no haya información disponible para algún indicador en particular, se indica No Aplica (NA).

5.3.1. Infraestructura

La subdimensión Infraestructura incluye los avances en las obras de tendido de redes troncales de servicios básicos en el barrio que aportan a la integración urbana. Si bien no se puede garantizar que las intervenciones en villas y asentamientos contribuyan a la reducción de la informalidad, sí se pueden verificar resultados positivos a través de la mejora en infraestructura, principalmente en saneamiento y apertura de calles (Goytia y Dorna, 2019).

En este caso en particular, el tendido de redes troncales de servicios en el barrio muestra un lento avance. Actualmente, sólo un 26% de las manzanas cuentan con conexión a la red de agua potable y cloacas y un 3% al tendido de red eléctrica, de acuerdo a los avances informados por el IVC. En cuanto al tendido de redes pluviales para evitar anegamientos en el barrio, se cuenta actualmente con 2037 metros lineales de los 3414 requeridos, restando la construcción de 1377 metros lineales. De este número total, hay metros no incluidos en la licitación actual de obras, pero cuya construcción fue sugerida en una consultoría realizada para obtener datos específicos relativos a esta infraestructura. A su vez, un 1,65% de las viviendas respondió tener desagote a pozo ciego, de acuerdo a los datos relevados por el RELSE. Debe destacarse que no se observan cambios significativos entre los datos en la línea de base (julio 2019) y los correspondientes a la primera medición (enero 2020), ya que las obras se encuentran en ejecución y aún no hay avances concretos.

Productos (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Agua barrio	Proporción (%) de manzanas provistas de red de agua potable	26%	26%	0.26	IVC
Electricidad barrio	Proporción (%) de manzanas provistas de red eléctrica	3%	3%	0.03	IVC
Pluviales barrio	Metros lineales de red pluvial construidos	2037	2037	0.60	IVC
Cloacales barrio	Proporción (%) de manzanas provistas de desagües cloacales	10%	10%	0.10	IVC

Resultados (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Cortes agua barrio	Cantidad de cortes de agua en el último mes en el barrio	NA	NA		NA
Apagones barrio	Cantidad de apagones en el último mes en el barrio	NA	NA		NA
Incendios barrio	Cantidad de incendios en el último mes causados por conexiones defectuosas	NA	NA		NA
Inundaciones barrio	Cantidad de inundaciones en el barrio en los últimos 12 meses	NA	NA		NA
Pozo ciego barrio	Proporción (%) de viviendas con desagote a pozo ciego	1.65%	1.65%	0.98%	RELSE Técnico

Productos (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Agua barrio	Proporción (%) de manzanas provistas de red de agua potable	100%	100%	1	IVC
Electricidad barrio	Proporción (%) de manzanas provistas de red eléctrica	100%	100%	1	IVC

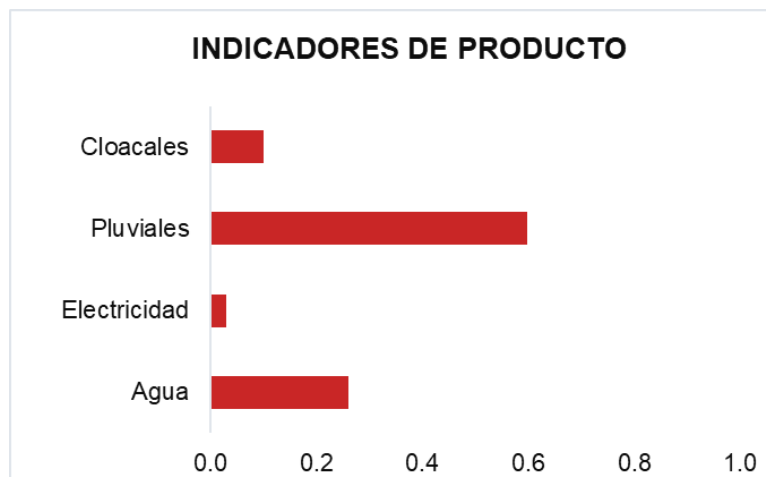
Pluviales barrio	Metros lineales de red pluvial construidos	100%	100%	1	IVC
Cloacales barrio	Proporción (%) de manzanas provistas de desagües cloacales	100%	100%	1	IVC

Resultados (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Cortes agua barrio	Cantidad de cortes de agua en el último mes en el barrio	NA	NA		NA
Apagones barrio	Cantidad de apagones en el último mes en el barrio	NA	NA		NA
Incendios barrio	Cantidad de incendios en el último mes causados por conexiones defectuosas	NA	NA		NA
Inundaciones barrio	Cantidad de inundaciones en el barrio en los últimos 12 meses	NA	NA		NA
Pozo ciego barrio	Proporción (%) de viviendas con desagote a pozo ciego	0%	0%	1	IVC

A continuación, se presentan los puntajes obtenidos en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, con respecto a la provisión de infraestructura para las manzanas del barrio. Los mismos fueron calculados a través de la metodología presentada en el capítulo 4.

Figura 41. Puntaje barrial de infraestructura - Productos



La carencia de infraestructura es uno de los aspectos que los vecinos remarcan en los diagnósticos realizados como parte de los Talleres de Manzana. Dentro de los aspectos deficitarios el que recibió mayor atención es el referido a la necesidad de mejoras de los desagües pluviales para evitar inundaciones, especialmente en los pasajes internos de las manzanas que dificultan el acceso a las viviendas. Por debajo de la infraestructura pluvial fue mencionada la cloacal, refiriéndose a la carencia de ella o la saturación de la existente, señalando tapas que se desbordan o cañerías obstruidas, entre otras complicaciones.

La provisión de infraestructura se identifica como una de las principales dificultades en el proceso de urbanización. A modo de ejemplo, a fines de julio de 2019 la obra de infraestructura financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en un sector del barrio contaba con un 21,19% de avance, mientras que el resto de las obras previstas se encuentran aún en proceso de estudio. Estas dificultades fueron abordadas en reiteradas ocasiones en la MTGP, tal como se analizó en el capítulo 5.2, ya que muchos de los errores y demoras en las obras fueron responsabilidad de las empresas encargadas de llevarlas adelante. En este contexto se decidió avanzar en la rescisión de los contratos con las empresas por incumplimiento, con el objetivo de poder agilizar la ejecución de las obras de infraestructura.

El distinto grado de avance en los diferentes sectores del barrio, ya sea las obras demoradas en el macizo o las concluidas en el conjunto Papa Francisco, generan una percepción de desigualdad en los vecinos, que puede repercutir en la apropiación del proceso-proyecto. En el caso del barrio Papa Francisco, el 100% de los módulos cuenta con conexión a las redes troncales de servicios. Sin embargo, cabe destacarse que la situación de los pluviales a nivel integral en el barrio también pone en riesgo el sector de PF, que actualmente registra

anegamientos. Los mismos podrían ser solucionados a través de trabajos a cargo de la Dirección General del Sistema Pluvial del GCBA.

5.3.2. Espacio público

La calidad del espacio público en el barrio puede ser evaluada actualmente a partir de las obras ejecutadas para la cicatrización de fachadas, la provisión de alumbrado público, la recolección de residuos y el acceso a espacios abiertos de esparcimiento. La inclusión en la matriz de otros indicadores como la provisión de arbolado, que contribuye a disminuir los niveles de contaminación del aire, así como la percepción del mantenimiento del espacio público, el aumento en el tiempo recreativo disfrutado en la calle y los indicadores relacionados con la inseguridad por fuera del ámbito privado de cada una de las viviendas tienen como principal objetivo profundizar la medición de la calidad del espacio público con una visión integral que permita considerar no sólo la infraestructura provista sino también los efectos que ésta tiene en las dinámicas del barrio y en la cotidianeidad de los vecinos. Como señala Jordi Borja, “la pobreza del espacio público los hace aún más pobres” (2003). Bajo esta premisa se analiza el desempeño del barrio en relación con el espacio público, con el objetivo de poder contribuir a la consolidación de un espacio público seguro e inclusivo.

Como parte de los dispositivos participativos provistos por el IVC, el proceso de integración urbana de la Villa 20 incluye la ejecución de los Talleres de Espacio Público para los vecinos del barrio. Estos espacios, pensados para desarrollarse en dos etapas, abarcaron en primer lugar la participación de los vecinos en el diseño de las plazas y espacios de esparcimiento del barrio Papa Francisco, tal como se mencionó en el capítulo 5.2. Durante los Talleres de Espacio Público, los vecinos plantearon la importancia de contar con lugares aptos para recreación como canchas de fútbol, infraestructura apta para mayores y niños, y rampas en cada esquina. Actualmente, sólo un 0,01% de las esquinas del barrio cuenta con rampas, lo cual atenta contra las posibilidades de movilidad y accesibilidad por parte de los vecinos.

Otro aspecto identificado como deficitario por los vecinos en los Talleres de Manzana es la limpieza del espacio público, a pesar del trabajo aislado realizado por cooperativas del barrio. Esta impresión de los vecinos tampoco refleja necesariamente los esfuerzos de recolección de residuos, que contemplan que un 54% de las cuadras del barrio cuenten con el servicio de recolección dos veces al día, sobre los ejes Chilavert, Basualdo, Miralla, Corvalán, Celedonio Escalada y en las cuadras del sector consolidado. Si bien no se observan avances en este aspecto en el período entre julio 2019 y la primera medición de enero 2020, se espera que la apertura de calles prevista en el barrio permita expandir la recolección a casi la totalidad de las cuadras del barrio. En el caso del barrio Papa Francisco, por su parte, 13 de los 15 módulos ya construidos cuentan con recolección de residuos.

En cuanto a la seguridad en la vía pública, durante las entrevistas realizadas por el equipo del OLA a vecinos del barrio, se registró que muchas de esas familias no salen de noche y que lo atribuyen a la falta de seguridad. Además, a partir de los diagnósticos realizados por los vecinos en los Talleres de Manzana, se pudieron identificar zonas o nodos percibidos como inseguros en

el sector macizo y el consolidado, como el caso de los pasillos y pasajes, lo que puede explicar la renuencia a abrir nuevos pasajes en los proyectos de manzana. Es interesante la opinión de una de las vecinas entrevistadas quien manifestó que la apertura de calles podía resultar en un incremento en la inseguridad del barrio:

“E: y cómo pensás que les va a cambiar a los vecinos el hecho de que abran las calles, los pulmones ya lo estás viviendo, pero todo este proceso qué pensás que vas a poder hacer que ahora no podés hacer. O pensás que vas a poder salir a caminar más tarde de las 19 o 20, pensás que va a haber cambios?

V: en eso no creo eh... en eso de la seguridad no creo, para mi va a estar más complicado

E: más complicado?

V: más complicado, porque tienen más acceso en los pasillos, salen al otro. Para mi va a estar más complicado sobre ese lado, porque... por ese motivo. Porque podés entrar acá y esconderte y salir en la otra calle y ya no te encontrás, ya no te encuentra nadie”.²²³

Vinculada con esta cuestión aparece señalada la falta de iluminación, que ha sido identificada como un problema a resolver en los diagnósticos de 14 de las 16 manzanas de la Villa. El tendido de alumbrado público LED para todas las cuadras permitirá no sólo mejorar la calidad del servicio en el barrio sino también equipararla con respecto al resto de la ciudad.

Actualmente, un 33% de las manzanas cuentan con alumbrado público LED -la mayor parte de estas manzanas son las que se ubican en el sector consolidado-, mientras que en el resto del barrio el servicio es informal y muchas veces deficitario. Si bien hay diagnósticos en los cuales ambos aspectos no aparecen relacionados, en muchos casos en aquellos lugares señalados como inseguros también fue destacada la ausencia de iluminación suficiente.

En cuanto al espacio público en el sector de los nuevos módulos habitacionales del barrio Papa Francisco, se observa que 29 de las 38 cuadras en las que se requiere instalación de alumbrado público ya se encuentran con el servicio (76%) y, en el caso de arbolado el estado de avance es 0% pero la primera licitación de provisión de arbolado contempla 24 de las 38 cuadras del sector. Esta primera licitación de arbolado incluye la plantación de distintos ejemplares, como lapacho rosado y jacarandá, a los fines de garantizar la diversidad de la flora.

Por último, los resultados arrojados por la Plataforma de Evaluación y Monitoreo muestran que la cicatrización de fachadas en el barrio tiene un desempeño de 0,30, considerando que se finalizaron 421 cicatrizaciones, restando aproximadamente 1000 más en las 30 manzanas del barrio. La distribución de las cicatrizaciones ya finalizadas es: 22 en manzana 2, 3 en manzana 3, 34 en manzana 5, 9 en manzana 6, 8 en manzana 15, 6 en manzana 17, 29 en manzana 18, 16 en manzana 19, 47 en manzana 20, 13 en manzana 23, 44 en manzana 28 y 83 en manzana 29.

²²³ Entrevista a vecina, marzo de 2019, oficina territorial del IVC.

Productos (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Fachadas	Cantidad de fachadas cicatrizadas	0	421	0.30	IVC
Alumbrado	Proporción (%) de cuadras con alumbrado público	33%	33%	0.54	IVC
Residuos	Proporción (%) de cuadras con recolección regular de residuos en manos de GCBA	54%	54%	0.56	NA
Barrido y limpieza	Proporción (%) de cuadras con servicio de barrido y limpieza en manos de GCBA	0%	0%	0%	IVC
Arbolado	Proporción (%) de cuadras provistas de arbolado	NA	NA		NA
Esparcimiento	Proporción (%) de manzanas a menos de 500 m. de distancia de espacios abiertos de esparcimiento	100%	100%	1	Mapa Interactivo de Buenos Aires
EP disponible	Superficie (m2) de espacio público de esparcimiento disponible	NA	NA		NA

Resultados (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Integración viviendas	Cantidad de viviendas integradas al espacio urbano	67.16%	67.16%	0.67	IVC
Inseguridad	Proporción (%) de familias que sufrieron un hecho de inseguridad dentro de Barrio 20 en los últimos 12 meses	NA			NA
Delincuencia	Proporción (%) de familias que mejoraron la percepción de seguridad	NA			NA
EP horario nocturno	Proporción (%) de tiempo de uso del espacio público en horario nocturno	NA			NA
Percepción EP	Percepción del mantenimiento del espacio público	NA			NA
CO	Nivel de contaminación del aire	NA			NA
Recreación	Proporción (%) de tiempo recreativo en el barrio fuera de la casa (uso del espacio público)	NA			NA

Productos (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Fachadas	Cantidad de fachadas cicatrizadas	37%	53%	0.53	IVC
Alumbrado	Proporción (%) de cuadras con alumbrado público	37%	76%	0.76	IVC
Residuos	Proporción (%) de cuadras con recolección regular de residuos en manos de GCBA	31%	43%	0.43	NA
Barrido y limpieza	Proporción (%) de cuadras con servicio de barrido y limpieza en manos de GCBA	0%	0%	0	IVC
Arbolado	Proporción (%) de cuadras provistas de arbolado	0%	0%	0	IVC
Esparcimiento	Proporción (%) de manzanas a menos de 500 m. de distancia de espacios abiertos de esparcimiento	100%	100%	1	Mapa Interactivo de Buenos Aires

Resultados Papa Francisco

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Integración viviendas	Cantidad de viviendas integradas al espacio urbano	36.75%	52.83%	0.53	IVC

Inseguridad	Proporción (%) de familias que sufrieron un hecho de inseguridad dentro de Barrio 20 en los últimos 12 meses	NA			NA
Delincuencia	Proporción (%) de familias que mejoraron la percepción de seguridad	NA			NA
EP horario nocturno	Proporción (%) de tiempo de uso del espacio público en horario nocturno	NA			NA
Percepción EP	Percepción del mantenimiento del espacio público	55%	55%	0.55	Encuesta PF
CO	Nivel de contaminación del aire	NA			NA
Recreación	Proporción (%) de tiempo recreativo en el barrio fuera de la casa (uso del espacio público)	NA			NA

5.3.3. Accesibilidad y movilidad

Tal como se ha mencionado, la falta de conectividad y movilidad afecta las posibilidades de acceso a servicios de emergencia para los habitantes de los barrios informales, así como la calidad y seguridad de la vía pública. Para reducir los efectos de la segregación socio-espacial, se han planificado diversas acciones con el propósito específico de reducir tanto las barreras de accesibilidad como la desigualdad física entre la Villa 20 y el resto de la ciudad, como la apertura de calles y pasajes y la identificación de las mismas, la instalación de rampas para personas con movilidad reducida y la ampliación del servicio de colectivos, entre otras.

La apertura y el trazado de calles que permitan mejorar la circulación al interior del barrio, así como la conexión con el resto de la ciudad, quedaron definidos por la Ley 5.705/16 de reurbanización de la Villa 20, que plantea la apertura o prolongación virtual de las calles Chilavert, Miralla, Corvalán, Escalada, Basualdo, Unanué, Albariño, Araujo y Barros Pazos, entre

otras sin nombre oficial, así como durante los Talleres de Manzana. Actualmente, el proyecto de reurbanización contempla la apertura de Unanué (en dos tramos, 1 y 2), Corvalán, Miralla y Barros Pazos en el sector del macizo y el consolidado, y la apertura de una serie de calles en el sector del barrio Papa Francisco.

En la dinámica de los Talleres de Manzana, muchas veces la apertura de nuevas vías de circulación se planteó como una continuación de otras calles ya abiertas y no como una intervención que únicamente afectase a una manzana en particular. Tal como se mencionó en el análisis de dicho dispositivo, el proceso de trazado de las calles y pasajes no estuvo exento de controversias entre lo propuesto por los vecinos y la propuesta del equipo del IVC, como por ejemplo en las manzanas 23 y 15 (ver capítulo 5.2).

El proceso de apertura y habilitación de las calles y los pasajes contempla diferentes etapas. En primer lugar, la mudanza de las familias que resultan afectadas por las aperturas de calles y pasajes. En cuanto a la apertura de las cinco calles previamente mencionadas, se observa un estado de avance de 82% promedio en Villa 20, sin contemplar el sector del barrio Papa Francisco y considerando los avances para cada una de las mismas y en particular de Corvalán, Miralla y Unanué 1 y 2. En el caso de los pasajes, el avance es del 50%. La segunda etapa contempla las cicatrificaciones, que en el caso de las calles muestra un 65%. Por último, la última etapa en el proceso de apertura de las calles y los pasajes contempla el tendido de infraestructura. En el caso de las cinco calles, el estado de avance 9%. Asimismo, la calle de acceso a la escuela también se encuentra finalizada.

Por su parte, en el sector del barrio Papa Francisco, la apertura de vías de circulación sólo contempla calles y no pasajes. Además, no requirió de localizaciones o cicatrificaciones. Las 11 calles de este sector del barrio se encuentran ya finalizadas, aunque aún no están habilitadas para la libre circulación del tránsito.

Figura 42. Apertura de la calle Miralla en proceso (julio de 2019)



Con respecto a la señalización de calles, en el sector Cooperativa del barrio los vecinos ya decidieron los nombres de las mismas. En el mes de mayo de 2019, el IVC junto con la Unidad de Coordinación de Pensamiento Estratégico y el Consejo de Planeamiento Estratégico presentaron la propuesta “Mujeres que abren caminos” para la nomenclatura de calles del resto del barrio, con nombres de mujeres que resulten significativas para los vecinos. A través de un proceso participativo, se decidiría el nombre de las nuevas nueve calles del barrio y, una vez decididos, se elevaría el proyecto a la Legislatura Porteña para su aprobación. Esta iniciativa enfrentó gran resistencia por parte de los vecinos, quienes manifestaron tener la intención de consensuar el nombre de las calles, pero recién luego de su apertura y de la finalización del tendido de infraestructura, lo que muestra cierta cautela con respecto a los avances del proyecto.

La apertura y puesta en funcionamiento de las arterias del barrio incrementará las posibilidades de movilidad y traslado de los vecinos, pero contribuirá además con el aumento de la seguridad en la circulación, por lo que se han incluido en la matriz indicadores a ser relevados como el número de semáforos instalados y la cantidad de accidentes de ciclistas y de accidentes de tránsito. A su vez, la apertura de calles permitirá el acceso a todo el barrio de los servicios de emergencia. Actualmente, sólo el 54% de las cuadras son accesibles para las ambulancias y los bomberos en el sector del macizo y el consolidado. En los diagnósticos realizados por los vecinos durante los Talleres de Manzana, estos manifestaron una gran preocupación al respecto.

En términos de transporte, es posible llegar al barrio con medios públicos (colectivo y Premetro). Para este estudio se ha considerado la distancia al centro de la ciudad como indicador para evaluar las posibilidades de traslado que repercutirían en mayores oportunidades laborales. El viaje toma 69 minutos y requiere utilizar un transporte multimodal combinando colectivo, Subte y Premetro, lo que puede extender significativamente el tiempo de viaje. La distancia difiere entre las manzanas: la menor cantidad de tiempo que se tarda es 64 minutos desde la manzana 29, por ejemplo, mientras que se demora la mayor cantidad de tiempo desde las manzanas 21 y 5, con 71 y 74 minutos respectivamente. Si bien hay opciones de transporte público para movilizarse desde el barrio a distintos puntos de la ciudad, debe tenerse en cuenta las complicaciones que presenta su uso -acceso limitado de colectivos al barrio, tiempo de viaje- que muchas veces vuelve necesaria la utilización de opciones privadas de transporte como remises, que vuelven más costoso el traslado.

Más allá del tiempo que demora el viaje al centro, se han incluido también indicadores que permitan medir las condiciones de acceso al transporte. En este sentido, un 36% de las manzanas se ubican a 300 metros o menos de un transporte y en promedio los vecinos del barrio tardan 4 minutos caminando en acceder al mismo en promedio. Sin embargo, las manzanas 19, 21, 22 y 23 demoran entre 6 y 7 minutos mientras que las manzanas 1, 2 y 24 demoran entre 1 y 2.

En el sector del barrio Papa Francisco, estos indicadores son levemente mejores ya que los módulos se encuentran con mayor facilidad de acceso al transporte público, lo que disminuye los tiempos de viaje.

Productos (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Apertura calles	Cantidad de calles abiertas y habilitadas del total proyectado para la manzana	0	0	0	IVC
Apertura pasajes	Cantidad de pasajes abiertos y habilitados del total proyectado para la manzana	0	0	0	IVC
Apertura calles - mudanzas	Proporción (%) de avance de mudanzas en apertura de calles proyectadas para la manzana	NA	82%	0.82	IVC
Apertura pasajes - mudanzas	Proporción (%) de avance de mudanzas en apertura de pasajes proyectados para la manzana	NA	50%	0.50	IVC
Apertura calles - cicatrizaciones	Proporción (%) de avance de cicatrizaciones en apertura de calles proyectadas para la manzana	NA	65%	0.65	IVC
Apertura pasajes - cicatrizaciones	Proporción (%) de avance de cicatrizaciones en partura de pasajes proyectados para la manzana	NA	NA		IVC
Apertura calles - infraestructura	Proporción (%) de avance de infraestructura en apertura de calles	NA	9%	0.09	IVC

	proyectadas para la manzana				
Apertura pasajes - infraestructura	Proporción (%) de avance de infraestructura en apertura de pasajes proyectados para la manzana	NA	NA		IVC
Identificación y señalización calles	Proporción (%) de calles y pasajes identificados y señalizados	NA	NA		NA
Rampas	Proporción (%) de cuadras accesibles por rampa	0.01%	0.01%	0	Mapa Interactivo de Buenos Aires/IVC
Semáforos	Proporción (%) de semáforos instalados según proyecto	NA	NA		NA
Paradas de colectivo	Cantidad de paradas de colectivo instaladas en el barrio	NA	NA		NA
Distancia a transporte	Proporción (%) de manzanas a menos de 300 m. de distancia de un medio de transporte público	36.66%	36.66%	0.37	Google Maps
Bicisendas	Proporción (%) de manzanas a menos de 500 m. de distancia de una bicisenda	0%	0%	0	NA

Resultados (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
-----------	-------------	---------------	------------	--------------------	--------

Líneas colectivo	Cantidad de líneas de colectivo que ampliaron su recorrido al interior del barrio	NA	NA		NA
Servicios emergencia	Proporción (%) de cuadras a los que los servicios de emergencia pueden acceder con facilidad	54%	54%	0.56	IVC
Domicilio	Proporción (%) de viviendas que obtuvieron su domicilio	NA	NA		NA
Accidentes	Cantidad de accidentes de tránsito	NA	NA		NA
Tiempo traslado	Tiempo de traslado a centro de la ciudad	69	69	0.49	Google Maps/Mapa Interactivo
Tiempo a transporte	Tiempo para acceder a transporte público desde la manzana	4	4	0.84	
Accidentes ciclistas	Cantidad de accidentes de ciclistas en la vía pública	NA	NA		NA

Productos (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Apertura calles	Cantidad de calles abiertas y habilitadas del total proyectado para la manzana	0	0	0	IVC

Apertura calles - infraestructura	Proporción (%) de avance de infraestructura en apertura de calles proyectadas para la manzana	NA	100%	1	IVC
Identificación y señalización calles	Proporción (%) de calles y pasajes identificados y señalizados	36%	36%	0.36	IVC
Rampas	Proporción (%) de cuadras accesibles por rampa	37%	76%	0.76	IVC
Semáforos	Proporción (%) de semáforos instalados según proyecto	NA	NA		NA
Paradas de colectivo	Cantidad de paradas de colectivo instaladas en el barrio	NA	NA		NA
Distancia a transporte	Proporción (%) de manzanas a menos de 300 m. de distancia de un medio de transporte público	36.66%	36.66%	0.37	Google Maps
Bicisendas	Proporción (%) de manzanas a menos de 500 m. de distancia de una bicisenda	0%	0%	0	NA

Resultados (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Líneas colectivo	Cantidad de líneas de colectivo que ampliaron su	NA	NA		NA

	recorrido al interior del barrio				
Servicios emergencia	Proporción (%) de cuadras a los que los servicios de emergencia pueden acceder con facilidad	0%	0%	0	IVC
Domicilio	Proporción (%) de viviendas que obtuvieron su domicilio	37%	53%	0.53	IVC
Accidentes	Cantidad de accidentes de tránsito	NA	NA		NA
Tiempo traslado	Tiempo de traslado a centro de la ciudad	52	52	1	Google Maps/Mapa Interactivo
Tiempo a transporte	Tiempo para acceder a transporte público desde la manzana	2	2	1	Google Maps/Mapa Interactivo
Accidentes ciclistas	Cantidad de accidentes de ciclistas en la vía pública	NA	NA		NA

5.3.4. Dinámicas urbanas no esperadas

Según se ha mencionado en el capítulo 4, el objetivo principal de esta subdimensión es la evaluación del impacto que tiene el proceso de reurbanización en aspectos como el valor del suelo y de la propiedad, así como las posibles consecuencias que pueden sucederse tales como gentrificación o tugurización del barrio.

A los fines de poder analizar estas dinámicas, se incluyeron indicadores que pudieran dar cuenta de la formalidad de la tenencia y de las construcciones, así como también de la percepción de riesgo de desplazamiento o de los problemas de asequibilidad a raíz de la variación de los valores de alquiler y compraventa. Es importante reparar en la evolución de estos indicadores ya que se puede verificar un aumento en el valor de la tierra y de la vivienda en zonas que son intervenidas con el fin de urbanizar o mejorar la provisión de infraestructura. Sin embargo, estos datos no son generalmente utilizados para diseñar políticas tributarias más progresivas o para evaluar la sustentabilidad de los proyectos de reurbanización (Goytía y

Dorna, 2019). Esto brinda a la Villa 20 la posibilidad de sentar precedentes en lo referente a políticas de suelo más equitativas y a evaluaciones de proyectos más integrales.

En la Villa 20, a partir de los datos de la línea de base, se conoce que tanto las familias mudadas al barrio Papa Francisco como 43 de las familias del sector Cooperativa cuentan con el título de propiedad de sus viviendas. El resto de las familias que habitan el barrio no tiene aún la tenencia de su vivienda regularizada. Respecto del sector Cooperativa las escrituras están distribuidas de la siguiente manera: 11 en manzana 4; 7 en manzana 5; 8 en manzana 6; y 17 en manzana 10. Si bien estos valores están por debajo del promedio de la CABA, donde más del 50% es propietario de la vivienda que habita, se destaca que a distintas velocidades, más rápido en el barrio Papa Francisco y en el sector Cooperativa, y más lento en el macizo, el proceso de escrituración continúa en curso. Por otra parte, un mejor análisis de la formalidad de la tenencia podrá llevarse a cabo al incorporar aspectos como la cantidad de transacciones de alquileres y compraventa efectuados, considerando que el 24% de las familias del barrio son inquilinas (Censo 2016).

Si bien hasta el momento no es posible analizar el impacto de las políticas implementadas ya que no se cuenta con datos relativos a la variación en el valor de la vivienda (compraventa o alquiler), sí se puede tener una aproximación a los deseos de las familias de mudarse de barrio. Durante el RELSE, un 14,22% de las familias respondió querer mudarse de barrio ya sea a través de la operatoria de crédito o bien sin especificar. Entre las manzanas que tuvieron los porcentajes más altos de familias con deseos de mudarse de barrio, se destaca que el 45% de las familias en la manzana 19 y el 36% de las familias en la manzana 18 respondieron querer mudarse de barrio. En el caso de la 19 en particular, presenta los números más altos de hacinamiento y malas condiciones de habitabilidad, lo cual puede influenciar este deseo de mudanza, así como otras condiciones desfavorables. A su vez, las manzanas 3, 6, 20 y 29 presentan la menor cantidad de familias que quieren abandonar el barrio (con valores de 6,16%, 7,41%, 8,70% y 1,68%, respectivamente).

Por su parte, en el caso de Papa Francisco, el indicador referido a los niveles de propiedad arroja un puntaje de 0.53 en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, debido a la entrega de viviendas nuevas ya concretada.

Productos (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Propiedad	Proporción (%) de familias con título de propiedad	0%*	0%*	0	IVC
Alquiler formal	Proporción (%) de familias con contrato de alquiler en	NA	NA		NA

	proceso de formalización				
Normativa	Proporción (%) de viviendas que se adecúan a la normativa del Barrio 20	NA	NA		NA

*Se indica 0% ya que sólo 43 familias en el barrio cuentan con escritura.

Resultados (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Mudanza barrio	Proporción (%) de familias que quieren mudarse de barrio	14.22%	14.22%	0.86	RELSE Social
Asequibilidad	Proporción (%) de familias que viven en el barrio con problemas de asequibilidad (Affordability)	NA	NA		NA
Desplazamiento	Proporción (%) de familias con percepción de riesgo a desplazamiento del barrio	NA	NA		NA
Construcciones informales	Cantidad de casas con construcciones adicionales informales en los últimos 12 meses	NA	NA		NA
Casas informales	Cantidad de casas informales que se construyeron en los últimos 12 meses	NA	NA		NA

Productos (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje	Fuente
-----------	-------------	---------------	------------	---------	--------

				Plataforma	
Propiedad	Proporción (%) de familias con título de propiedad	36,75%	46,36%	0.46	IVC
Normativa	Proporción (%) de viviendas que se adecúan a la normativa del Barrio 20	36,75%	52.83%	0.53	IVC

Resultados (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Asequibilidad	Proporción (%) de familias que viven en el barrio con problemas de asequibilidad (Affordability)	NA	NA		NA
Desplazamiento	Proporción (%) de familias con percepción de riesgo a desplazamiento del barrio	NA	NA		NA
Casas informales	Cantidad de casas informales que se construyeron en los últimos 12 meses	NA	NA		NA

5.3.5. Índice de Disimilitud

Para evaluar el nivel de integración urbana de la Villa 20 con respecto a la Comuna 8 y a la ciudad, se utilizó el Índice de Disimilitud. Esta herramienta permitió observar las disparidades entre el barrio, la comuna y la CABA a partir de distintos indicadores incluidos en las matrices de evaluación y monitoreo. Si bien estos indicadores no refieren únicamente a los aspectos analizados en la dimensión Integración Urbana (infraestructura, espacio público, accesibilidad y movilidad, y dinámicas urbanas no esperadas), se utiliza este índice para hacer una evaluación integral, que permita distinguir los niveles de disparidad socio-espacial entre el barrio y la ciudad.

El Índice de Disimilitud se calculó a partir de los siguientes valores para el barrio (sector macizo y consolidado), la comuna y la ciudad:²²⁴

Indicador	Villa 20	Comuna 8	CABA	Fuente datos C8 y CABA
Alumbrado	33%	98,05%	98,93%	Censo 2010. Hogares por presencia de servicios en el segmento, según comuna. Año 2010
Rampas	0,01%	-	77%	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2017. https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/siete-de-cada-10-esquinas-de-la-ciudad-son-accesibles-y-vamos-por-mas
Distancia a transporte	36,66%	92,65%	98,13%	Censo 2010. Hogares por presencia de servicios en el segmento, según comuna. Año 2010
Propiedad	0%	45,3%	52,5%	DGEyC CABA. Distribución porcentual de los hogares por régimen de tenencia de la vivienda según comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2017
Electricidad vivienda	35,81%	-	99,54%	Censo 2010. Hogares por tipo de vivienda, según tenencia de electricidad. Año 2010
Agua vivienda	64,75%	95%	97,45%	Censo 2010. Hogares por provisión y procedencia de agua potable según comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010
Cloacas vivienda	93,95%	97,2%	99,3%	DGEyC CABA. Distribución porcentual de los hogares por características del baño según comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2014
Pluviales vivienda	42,23%	86,92%	95,26%	Censo 2010. Hogares por presencia de servicios en el segmento, según comuna. Año 2010
Habitabilidad	51,07%	97,1%	96,2%	DGEyC CABA. Porcentaje de viviendas precarias por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Años 2006/2017

²²⁴ Se indica “-” en los casilleros en los que falta información para contrastar.

Hacinamiento	49,3%	23,1%	9,4%	DGEyC CABA. Porcentaje de hogares hacinados por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Años 2006/2017
Pozo ciego vivienda	1,65%	2,8%	0,7%	Censo 2010. Hogares por tipo de desagüe del inodoro, según provisión y procedencia del agua. Año 2010
Pobreza	45,12%	-	12%	DGEyC CABA. Distribución de hogares y personas por estrato. Ciudad de Buenos Aires. 1er.semestre de 2015/1er.semestre de 2018
Indigencia	37,18%	-	3,1%	DGEyC CABA. Distribución de hogares y personas por estrato. Ciudad de Buenos Aires. 1er.semestre de 2015/1er.semestre de 2018
Trabajo formal	30,64%	-	63%	EPH 2017
Desempleo	4,47%	13,7%	7,2%	DGEyC CABA. Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación horaria de la población de 10 años y más por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2017.
Personas/familia	3,48	3,7	2,7	DGEyC CABA. Tamaño medio del hogar por tipo de hogar según comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2017

El nivel de segregación del barrio se evalúa a través de un puntaje que va de 0 a 1, donde 0 equivale a menor segregación y 1 a mayor segregación. En este caso, el desempeño del barrio se evaluó en primer lugar con respecto a la Comuna 8 y en segundo con respecto a la CABA. Los puntajes obtenidos para cada uno de los indicadores disponibles se detallan a continuación:

Indicador	Villa 20 a Comuna 8	Villa 20 a CABA
Alumbrado	0,65	0,66
Rampas	NA	0,77
Distancia a transporte	0,56	0,62
Propiedad	0,45	0,53

Electricidad vivienda	NA	0,64
Agua vivienda	0,30	0,33
Cloacas vivienda	0,04	0,05
Pluviales vivienda	0,45	0,53
Habitabilidad	0,46	0,45
Hacinamiento (<i>inverso</i>)	0,26	0,40
Pozo ciego vivienda (<i>inverso</i>)	0,01	0,05
Pobreza (<i>inverso</i>)	NA	0,33
Indigencia (<i>inverso</i>)	NA	0,34
Trabajo formal (<i>inverso</i>)	NA	0,32
Desempleo	0,09	0,03
Personas/familia	0,00	0,01
Promedio	0,30	0,33

*Los indicadores en los que se aclara “inverso” fueron calculados al reverso de la información obtenida. Por ejemplo, en el caso de pobreza, se calculó utilizando la proporción de familias que no se encuentran bajo la línea de pobreza en vez de la proporción de quienes sí se encuentran bajo la línea, entendiendo que se aspira a disminuir la proporción de familias que no pueden acceder a la canasta básica.

En promedio, considerando los indicadores incluidos y los datos disponibles, el barrio se encuentra menos segregado con respecto al total de la ciudad que con respecto a la Comuna 8. Esta diferencia puede deberse a que hay más datos disponibles para la comparación con el total de la ciudad. De todas maneras, al analizar el desempeño de cada uno de los indicadores de manera particular, se observa que los que muestran una mayor disparidad entre el barrio, la comuna y la ciudad son principalmente relativos a la provisión de infraestructura, como los de instalación de rampas en cada esquina, provisión de alumbrado público LED, distancia a transporte público y conexión domiciliaria a la red eléctrica. En el caso de las rampas, esto puede deberse a que a nivel general, el GCBA ha estado llevando adelante una fuerte política de reacondicionamiento de veredas y construcción de rampas para personas con movilidad reducida. Sin embargo, las obras de veredas y rampas en el barrio están avanzando de manera más lenta. En cuanto a la provisión de alumbrado público LED, sucede una situación similar en la que el resto de la ciudad fue integrada a la red LED de manera progresiva mientras que en el

barrio la conversión está llevando más tiempo ya que se requiere el tendido de red eléctrica formal en el barrio. En cuanto al acceso a transporte público, es de esperar que esta disparidad se reduzca con el ingreso de más líneas de colectivo al barrio que permitan ofrecer un mayor nivel de conectividad. Es de destacar, de todas maneras, que en este aspecto en particular la Comuna 8 tiene un desempeño más bajo que el resto de la ciudad, lo que sugiere que la necesidad de mayor conectividad no se limita únicamente a la Villa 20 sino a toda el área.

Con relación a los servicios básicos de las viviendas, las mayores disparidades se dan en la conexión domiciliaria a la red eléctrica y de pluviales. Con menor diferencia se ubican la conexión a la red de agua y de cloacas, así como la cantidad de viviendas conectadas a pozo ciego, de acuerdo a la información recopilada por el RELSE que recopila información de provisión mixta de los servicios -en algunos casos a través de conexión formal, y en otros conexiones informales-. El hecho de que la disparidad sea menor con respecto a la comuna que con respecto a la ciudad puede deberse a la baja provisión o conexión a servicios en otras áreas de la Comuna 8 y en la ciudad a nivel general.

Los niveles de hacinamiento muestran que el barrio pareciera tener un mejor desempeño en la comuna en comparación con la ciudad. La principal razón de estos resultados es que la comuna tiene un nivel de hacinamiento mayor que el de la ciudad a nivel general (23,1% y 9,4%, respectivamente), lo que posiciona de mejor manera al barrio. Con respecto a los niveles de habitabilidad, la Comuna 8 tiene un desempeño levemente mejor que la ciudad en su conjunto en cuanto a las viviendas en buenas condiciones de habitabilidad, lo que explica la disparidad entre el barrio, la comuna y la CABA.

Con respecto a los indicadores relativos a los ingresos y la situación laboral, el análisis solo se pudo realizar en comparación con los datos globales de la CABA. Los resultados de familias bajo la línea de pobreza, bajo la línea de indigencia y de jefes/as de hogar con empleo formal muestran que el acceso a las canastas de consumo se ve más limitado en el barrio que en el resto de la ciudad, y que lo mismo sucede con el acceso al trabajo formal. En cuanto al indicador de desempleo, se observa que muestra una tasa más baja en el barrio que en la Comuna 8 y la ciudad. Esto, tal como se detalla en el capítulo 5.5, puede deberse a un sub-reporte de información.

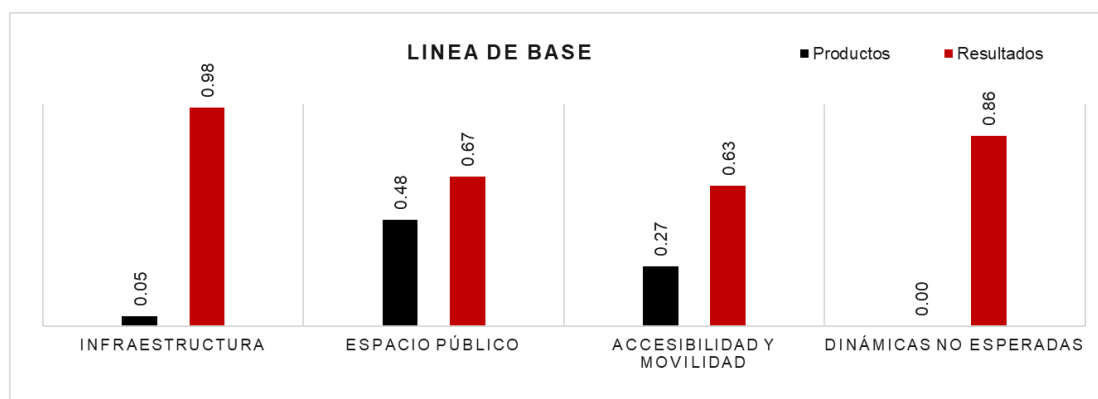
5.3.6. Síntesis del análisis

En resumen, la dimensión de Integración Urbana muestra un buen desempeño en los resultados de las subdimensiones de espacio público y accesibilidad y movilidad dentro del barrio. Sin embargo, en el caso del tendido de redes troncales para la provisión de servicios básicos los resultados son más bajos, debido a las demoras en las obras de infraestructura. En este sentido, si se toman en cuenta los resultados arrojados por el Índice de Disimilitud, se verifica que las diferencias más importantes entre el barrio, la comuna y la ciudad se producen en los aspectos físicos y más relacionados con la infraestructura, antes que en los aspectos sociales. Esto no significa que no se verifiquen notorias disparidades entre el barrio y el resto de la CABA que deban ser abordadas, por ejemplo en los aspectos relativos al mercado laboral.

Por otro lado, a partir de lo expuesto en la subdimensión correspondiente y observando los resultados arrojados por la plataforma, es necesario generar información para analizar las dinámicas urbanas no deseadas en el barrio, a los fines de evitar fenómenos contraproducentes o contrarios al espíritu original del proyecto de urbanización.

En cuanto al desempeño de esta dimensión en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, se observa que el puntaje agregado para las 15 manzanas es de 0.20 en indicadores de producto y 0.79 en indicadores de resultado, mientras que en el caso de Papa Francisco es de 0.62 en indicadores de producto y 0.67 en resultado.

Figura 43. Resultados dimensión Infraestructura Urbana en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, por subdimensiones



5.4. Integración Habitacional

La integración habitacional es uno de los componentes clave en los proyectos de reurbanización de barrios informales. Esto implica garantizar el acceso a una vivienda adecuada para todos los vecinos, que según las Naciones Unidas debe contemplar: la seguridad de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y adecuación cultural (ONU Hábitat, 2010). Es decir, se busca entender la vivienda digna no solo desde su aspecto material sino también desde las posibilidades que brinda para un mejor desarrollo de las actividades humanas.

La vivienda debe cumplir con los estándares mínimos de calidad para permitir a sus habitantes la realización de actividades de la vida diaria vinculadas a necesidades básicas. Por lo general, también representa la inversión principal y el bien más importante de las familias de ingresos medios y bajos, y puede constituirse además en una fuente de ingresos (Szalachman, 2000).

En el marco del PIRU Villa 20, esta integración tiene cuatro objetivos principales: i) diseñar e implementar un conjunto de soluciones de vivienda que correspondan a las diferentes necesidades de las familias, analizado en la subdimensión Solución habitacional; ii) conectar cada casa a los servicios básicos formales -agua, cloacas, gas, y electricidad-, abordado en la subdimensión Acceso a servicios básicos; iii) garantizar seguridad de tenencia a cada familia, para evitar posibles dinámicas urbanas como la gentrificación, analizado en la subdimensión

Seguridad de la tenencia; y iv) asegurar la sustentabilidad del barrio y de las viviendas y complejos habitacionales, contemplado en la subdimensión Mantenimiento y sustentabilidad.

5.4.1. Solución habitacional

Si bien la ciudad de Buenos Aires tiene uno de los niveles de vida e ingresos más altos de la Argentina, muchos de sus habitantes aún habitan viviendas inadecuadas. Casi la mitad de los vecinos de la Villa 20 residen actualmente en viviendas precarias y en condiciones de hacinamiento (condición que se verifica cuando hay más de dos personas por habitación). Esta realidad tiene como contexto un nivel de hacinamiento del 23% en la comuna 8 y solo un 9,4% en toda la ciudad. Además, mientras en la CABA, el promedio de personas por vivienda es 2,63, en la Villa 20 esta tasa se duplica y asciende a un promedio de 6. En este último caso es común la convivencia de varias familias en una misma vivienda. Durante las entrevistas realizadas se pudieron observar casos de viviendas multifamiliares con altos grados de hacinamiento:

E: cómo se compone tu familia? Cuántos son?

V: en mi familia somos yo y mis dos hijos.

E: y viven ustedes tres en la casa en la que viven actualmente?

V: es la casa de mis papás, que somos tres familias. Yo soy una de esas familias, tengo solo una habitación que comparto con mis dos hijos. Después, el resto de cocina, comedor, baño, es todo compartido con mi mamá y mi otro hermano.

E: o sea, viven tu hermano, vos, tu mamá, las tres familias en una casa.

V: las tres familias, y mi hermana. Somos 4 familias en una casa.

E: y cómo es la casa? Cuántos ambientes tiene?

V: tiene un living, comedor, tiene tres habitaciones y después la otra habitación pero vendría a ser el comedor que es donde duerme mi hermana con una cama sofá, que es un futón que se abre y después de día se usa como sillón".²²⁵

Respecto de su población, en las últimas dos décadas el crecimiento de la Villa 20 fue mayor que el promedio de la ciudad. Entre 2000 y 2016 aumentó un 116% (de 12.968 en 2000 a 27.991 habitantes), mientras que en la CABA se incrementó solo en un 4%. Sin embargo, la oferta de viviendas no aumentó a la misma velocidad. Desde el año 2000 solo se han agregado 1.935 viviendas al stock existente en el barrio, lo que representa un crecimiento del 73%.

Figura 44. Características de la Villa 20 en comparación con CABA

	Barrio 20	CABA
Personas por familia	3.33	2.51

²²⁵ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

Personas por vivienda habitada	6	2.63
Familias por vivienda habitada	1.9	1.06

Fuente: Censo 2016, IVC.

Las condiciones de la vivienda también son significativamente peores en Villa 20 que en la ciudad en general, como se muestra en la figura 45. En el barrio, el 48,93% de las viviendas son precarias y en la ciudad el porcentaje desciende al 4%. Las comunas con la proporción más alta de viviendas precarias son la Comuna 1 con un 10%, la Comuna 3 con un 12% y la Comuna 4 con un 8%. El cálculo de la proporción de viviendas precarias de la Villa 20 se desprende de los datos arrojados por el RELSE, que contempla los siguientes componentes:²²⁶

_suelo: material, calidad y completamiento del piso; en términos de la existencia de terminación para evaluar si un piso está completo o no, la primera categoría del indicador relevado -cerámica, baldosa, mosaico, etc.- verificaría la presencia de una cubierta de terminación asegurando la completitud del piso y la función de la higiene y el confort;

_paredes: material y calidad de las paredes y la estructura general de la unidad; la pared debe cumplir con funciones de resistencia, delimitación de los espacios, privacidad y, en el caso de ser exteriores, deben ser aislantes térmicas, hidrófugas y acústicas;

_techo: material y calidad del techo; las partes del techo son la estructura resistente, la cubierta y la terminación interior o cielorraso; la estructura resistente conforma el soporte del propio techo y, generalmente, se apoya en las paredes; la cubierta es el revestimiento superior del techo y cumple con la función de aislación, principalmente hidrófuga; el cielorraso es el revestimiento interior del techo y sus funciones son las de terminación y en algunos casos, aislación térmica;

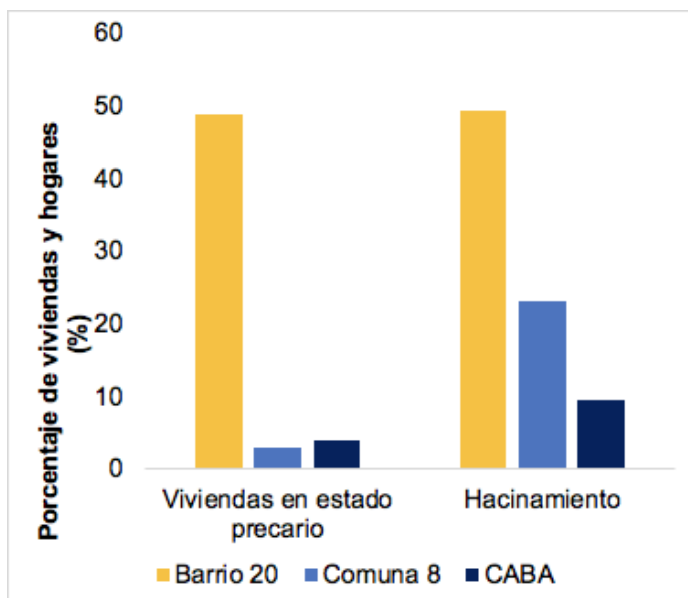
_ventilación e iluminación de cada cuarto;

_uso del espacio: tiene baño y cocina separados del dormitorio; y

_servicios básicos: conexión formal a servicios básicos, incluyendo agua, saneamiento, electricidad, y gas.

Figuras 45. Estado de vivienda y hacinamiento en la Villa 20, Comuna 8 y CABA (2017)

²²⁶ Estos componentes son similares a los del índice CALMAT (Calidad de los materiales de la vivienda), diseñado por el INDEC.



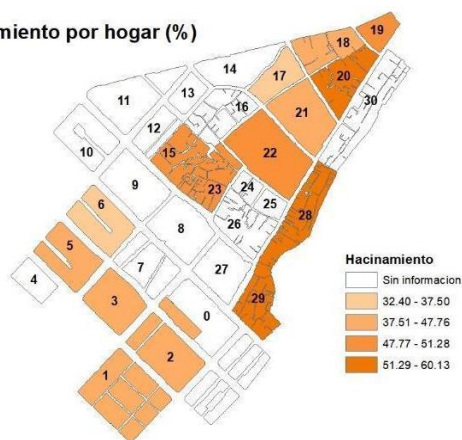
Estos datos pueden contribuir a la decisión de ciertas familias de mudarse. Entre 2017 y 2018, alrededor del 30% de las familias manifestaron su deseo de trasladarse, al momento de responder por sus aspiraciones habitacionales (RELSE). Se espera que luego de las intervenciones del PIRU, disminuya la proporción de familias que quieran mudarse de barrio.

Entre los factores que resultan en el hacinamiento de los pobladores en viviendas precarias, se consideran el bajo nivel de ingresos de las familias, la ausencia de créditos hipotecarios, la falta de oferta de viviendas asequibles y la restricción en el acceso a la tierra, que muchas veces redunda en la localización de asentamientos en terrenos alejados de los centros urbanos o en zonas con alto riesgo ambiental.

Dada la mercantilización del acceso a la vivienda, la precariedad de las viviendas está fuertemente vinculada a los ingresos de las familias y a los niveles de pobreza. En el caso de la Villa 20, como lo indican las Figuras 46 y 47, las manzanas con mayor ingreso per cápita tienden a tener más viviendas de alta calidad. En manzanas con mayores niveles de pobreza, la habitabilidad es baja y el hacinamiento es alto. Por ejemplo, las manzanas 20 y 29 tienen los niveles más altos de hacinamiento, con aproximadamente el 60%. Estas dos manzanas también tienen alto índice de pobreza: en la manzana 20 el 61% de las familias son pobres y en la manzana 29 dicha proporción es del 42%. Por el contrario, la manzana 17 tiene niveles de pobreza más bajos (25,5%) y menos hacinamiento (32,4%). Además, se señala que el 73,25% de los hogares con hacinamiento son pobres.

Figuras 46 y 47. Hacinamiento y habitabilidad por hogar, Villa 20

Hacinamiento por hogar (%)



Viviendas en buen estado de habitabilidad (%)



Figura 48. Ingreso per cápita y habitabilidad por manzana

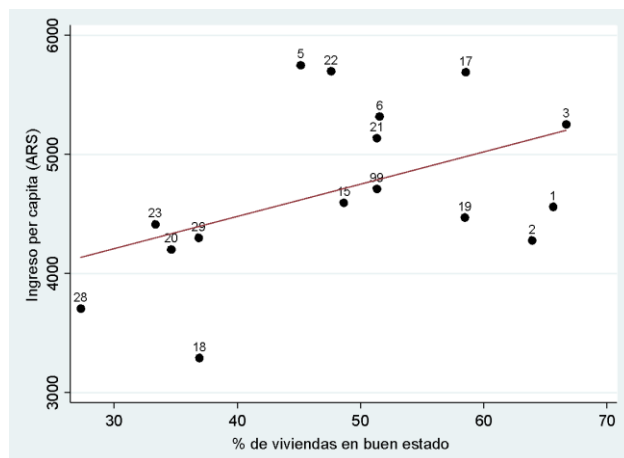
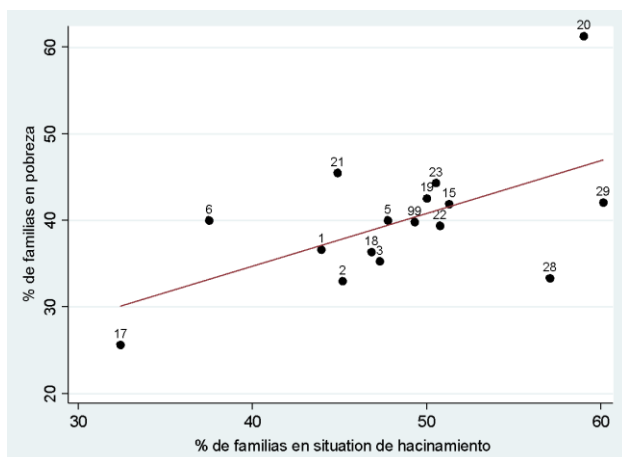


Figura 49. Pobreza y hacinamiento por manzana



Una vivienda de calidad significa un entorno más seguro para la reproducción del capital humano y, por lo tanto, tiene un efecto en la situación laboral. La revisión de los estudios y programas similares muestra cómo las intervenciones en estos barrios pueden tener un impacto en resultados individuales, en términos de salud, educación, ingresos y empleo, entre otros. Por lo tanto, las características de la vivienda y del barrio juegan un rol clave en las oportunidades disponibles para los vecinos. Encuestas y estudios realizados en América Latina revelan que la satisfacción de las personas con los barrios y las ciudades en que viven son factores determinantes de la satisfacción general con la vida (Lora; Powell; Van Praag; Sanguinetti, 2010).

Intervenciones previstas por el PIRU

Para mejorar las condiciones de las viviendas, reducir el hacinamiento y mejorar la vida en el barrio, el IVC inició una serie de intervenciones incluidas en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo. Estas intervenciones se organizan en cuatro categorías:

- 1) mejoramiento de la vivienda y mejoramiento de viviendas en riesgo;
 - 2) viviendas nuevas, se refiere a la construcción de nuevas viviendas en el ex-cementerio de autos;
 - 3) vivienda nueva a través de créditos para financiar la compra de una nueva vivienda en CABA o hasta 70 km fuera de CABA; y
 - 4) canje, familias que liberan la vivienda para que se realice otra familia
- Además, hay microcréditos de hasta \$20.000.

Debe considerarse que en las operatorias de vivienda nueva, compra de vivienda y canje de vivienda se considera la valuación de la vivienda.

Productos (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Mejora en riesgo	Cantidad de viviendas en riesgo mejoradas	106	106	0.88	IVC
Viviendas nuevas	Cantidad de viviendas nuevas entregadas según proyecto	471	633	0.83	IVC
Créditos	Cantidad de créditos entregados para compra de vivienda fuera del barrio	13	13	0.20	IVC
Canje	Cantidad de viviendas entregadas por canje	32	32	126	IVC
Mejoras	Cantidad de viviendas mejoradas	0	3	0.11	IVC

Resultados (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Mudanza casa	Proporción (%) de familias que quieren mudarse de casa	31.20%	31.20%	0.69	RELSE
Habitabilidad	Proporción (%) de viviendas en buenas condiciones de habitabilidad	51.07%	51.07%	0.51	RELSE

Hacinamiento	Proporción (%) de familias con hacinamiento	49.3%	49.3%	0.51	RELSE
--------------	---	-------	-------	------	-------

Productos (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Viviendas nuevas	Cantidad de viviendas nuevas entregadas según proyecto	612	880	0.53	IVC

Resultados (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Habitabilidad	Proporción (%) de viviendas en buenas condiciones de habitabilidad	36.75%	52.83%	0.53	RELSE
Hacinamiento	Proporción (%) de familias con hacinamiento	0%	0%	1	IVC

Mejoramiento de la vivienda y mejoramiento de viviendas en riesgo

Los mejoramientos son definidos por un anteproyecto elaborado por el IVC, teniendo en cuenta la situación socio-habitacional del grupo familiar censado que habite la vivienda. En caso de que al momento de realizar el anteproyecto se constate que se modificó la composición del grupo familiar, se tiene en consideración dicho cambio para la elaboración del anteproyecto. El mismo está consensuado con el grupo familiar, el cual presta conformidad por escrito para la ejecución del mismo.

De acuerdo con el PIRU, en caso de que la vivienda no pueda ser mejorada de forma que tenga en consideración la situación socio-habitacional del grupo familiar censado, la Subsecretaría de Gestión Social, contempla la posibilidad de articular la presente operatoria con otras disponibles (Vivienda Nueva Papa Francisco, Canje, Ley 341). Los mejoramientos buscan garantizar en la vivienda las condiciones básicas espaciales y/o técnicas que den cumplimiento con sus funciones principales de seguridad, habitabilidad y salubridad. Asimismo, las

intervenciones son realizadas teniendo en miras la oportuna regularización dominial del inmueble.

Las intervenciones para viviendas en situación de emergencia incluyen la construcción de infraestructura troncal de saneamiento, conexiones eléctricas y unidades de estabilización. Las condiciones de todas las casas y el barrio en general se ven mejoradas por la apertura de calles, lo que proporciona una mejor circulación de aire, proceso denominado esponjamiento. Se considera trabajo de mejoramiento edilicio de la vivienda a toda acción de reconstrucción, reparación, completamiento, cicatrización, ampliación, reconfiguración, rehabilitación, refuncionalización u otras tendientes a lograr mejoras en la calidad de las viviendas y/o su adecuación según los proyectos de manzana del barrio.

Bajo la categoría mejoramiento, se consideran dos tipos generales que pueden desarrollarse simultáneamente en una misma vivienda:

- a. mejoramiento de vivienda por afectación parcial (MAP): intervenciones determinadas por la necesidad de demoler parcialmente la vivienda afectada en virtud del proyecto de reconfiguración de manzana (apertura de calles, pasajes, esponjamientos, patios);
- b. mejoramiento de vivienda por consolidación de lo existente (MCE): intervenciones para mejorar la calidad de las viviendas no afectadas directamente por el proyecto de reconfiguración de manzana (apertura de calles, pasajes, esponjamientos, patios).

El mejoramiento de las viviendas se realiza de acuerdo con el relevamiento técnico correspondiente teniendo en cuenta el análisis particular de cada caso. Una de las opciones de abordaje se fundamenta en la adaptación de tipologías de intervención a cada caso.

En cuanto a los costos de mejoramiento por consolidación de la vivienda existente (MEC), el destinatario paga el equivalente al 30% del valor total de la mejora; el 70% restante está a cargo del IVC. Esto está establecido en un plan de financiamiento a suscribir por el destinatario. A tales fines, se establecen 120 o 180 cuotas consecutivas. Si durante la ejecución de los trabajos surgieran imprevistos que no fueran imputables al IVC y que implicaran un aumento en los costos de obra, se procede a la readecuación del plan de financiamiento, aumentando el número de cuotas pero manteniendo el valor de las mismas. El monto del pago de las cuotas no puede superar el 20% de los ingresos totales del grupo familiar. En todos los casos la tasa de interés es fija y varía entre el 0 y el 4%, dependiendo la capacidad de pago y la posibilidad de financiación de los destinatarios.

El IVC puede, excepcionalmente, otorgar un subsidio de hasta el 100% del costo de los trabajos de mejoramiento edilicio, en virtud de las condiciones socioeconómicas del grupo familiar. Asimismo, y excepcionalmente, el IVC puede otorgar un plazo de gracia de hasta seis meses, ampliable por seis meses más, para el pago de las cuotas, siempre y cuando las circunstancias lo justifiquen. Dicha situación es evaluada por la Subsecretaría de Gestión Social.

Por su parte, los mejoramientos de viviendas con afectación parcial (MAP) no tienen cargo económico para el grupo familiar, asumiendo el IVC el costo total de la intervención, lo cual queda establecido en el plan de financiamiento.

En la identificación de las casas que necesitaban mejoras y las que se demuelen para abrir espacios públicos y calles, o para mejorar la circulación del aire, la participación de la comunidad juega un papel importante, tal como se ha detallado en el análisis de los dispositivos para la integración socio-ciudadana, en particular en el diagnóstico, votación y consenso del proyecto durante los talleres de manzana. Además, existe un complejo sistema de acreditación de soluciones de vivienda, créditos e identificación de familias que clasifican para nuevas viviendas. Los criterios de selección se han discutido en la Mesa de Gestión Participativa e incluyen lo siguiente:

_familias que habiten viviendas emplazadas sobre la traza de las vías circulatorias a materializar;

_familias que habiten viviendas en riesgo de derrumbe;

_familias para relocalizar por esponjamiento;

_familias para relocalizar por hacinamiento.

Además, se consideran una serie de criterios socioeconómicos de las familias:

_antigüedad;

_discapacidad;

_hacinamiento;

_situación social (enfermedad crónica, cursando un nivel educativo, menores a cargo, familia monoparental, adultos mayores que viven solos).

Figuras 50, 51, 52 y 53. Taller de manzana y proyecto votado, apertura de la calle Miralla





A enero de 2020, el 88% de las 120 casas en situación de emergencia previstas a intervenir se habían mejorado. En el caso de las mejoras, sólo 3 de las 27 estipuladas se habían finalizado. Estos bajos porcentajes de avance en los proyectos y obras de mejoramiento muestran la necesidad de acelerar los trabajos.

Viviendas nuevas, barrio Papa Francisco

Además de la mejora de las unidades de viviendas existentes, las intervenciones incluyen la construcción de 1665 unidades en el barrio Papa Francisco. La adquisición de las nuevas unidades se realizó a través de créditos blandos a 30 años, que complementaron el valor original de la propiedad y la casa que los residentes ocuparon anteriormente. La cuota mensual es de aproximadamente \$ 6,000 y no puede ser mayor al 20% del ingreso familiar. En ciertas ocasiones las familias reciben un subsidio extra, además de los beneficios del crédito. Sin embargo, con respecto al pago del crédito hipotecario, deben considerarse los datos arrojados por la encuesta realizada en a las familias mudadas al barrio Papa Francisco en mayo 2019. En dicha encuesta, 32 familias de las 60 consultadas reportaron estar atrasadas en el pago de las cuotas del crédito (ver capítulo 5.7).

En cuanto al avance de esta operatoria, a enero 2020 el 82% de las viviendas nuevas asignadas a familias del barrio ya fueron entregadas a sus propietarios (en julio 2019, el avance era de 61%). Durante 2018, se mudaron familias a 10 módulos de viviendas (94, 95, 96, 97, 101, 102, 103, 104, 105 y 106). En 2019, se mudaron familias a 5 módulos (115, 126, 120, 110 y 122).

Figura 54 y 55. Viviendas nuevas en el barrio Papa Francisco (2018)



Con respecto al grado de satisfacción de los vecinos con la nueva vivienda y el nuevo edificio, los resultados arrojados por la encuesta en Papa Francisco son alentadores. Un 92% de las familias respondió estar satisfecha o muy satisfecha con la nueva vivienda y un 85% con el nuevo edificio. Además, un 85% participó y votó en los Talleres de Manzana (ver capítulo 5.7).

Vivienda nueva a través de crédito

Los vecinos también tienen la oportunidad de acceder a créditos para comprar una vivienda fuera del barrio. Las casas que se pueden comprar a través del sistema hipotecario tienen que estar en la CABA o hasta 70 km fuera de la ciudad. El monto máximo de un crédito es de \$1.750.000, por un período de hasta 30 años.

En total, se planea que aproximadamente 64 familias reciban créditos; hasta el momento, se ha otorgado solo el 20,3%. La percepción de algunos vecinos con respecto a esta operatoria es que concretar la mudanza con un crédito lleva más tiempo que un canje o incluso la mudanza a una vivienda nueva. De los vecinos entrevistados, se reportaron notorias demoras para la concreción del otorgamiento del crédito, que incluso culminaron en la cancelación del pedido por parte de una de las familias y la elección de la alternativa del barrio Papa Francisco en su lugar. Una de las vecinas comentó sentirse “apurada” para definir cuál sería la vivienda que comprarían aunque la mudanza se demoró, e hizo hincapié en el impacto de la demora de las mudanzas:

“Yo estoy muy conforme con todo, con todo el proyecto, como se manejaron los chicos, el equipo, todo maravilloso. Muy compañeros, siempre dispuestos a hablar. Pero el tema ahora es que, no sé ya hace 8 meses. En principio es como que yo me había ido el año pasado en febrero de vacaciones y estaba de vacaciones y me mandaron del IVC que necesitaban que yo ya me decida por una propiedad, o sea elegimos cómodos, tranquilos, pero también un poco apurados. Porque si yo sabía que se demoraba tanto quizás hubiese seguido la búsqueda hasta encontrar algo más cerca”.²²⁷

²²⁷ Entrevista a vecina, diciembre de 2018, oficina territorial del IVC.

Además, hay vecinos que manifiestan que el dinero asignado a la operatoria de crédito no es suficiente para conseguir una vivienda con el espacio necesario para la familia o en las inmediaciones del barrio, por lo que necesitan buscar inmuebles alejados de su vivienda actual. En este sentido, una vecina expresó:

“E: con el crédito te alcanzaba para comprar una casa que tenga todo lo que vos necesitabas?

V: no, no alcanzaba la plata. Esa era la parte más difícil porque la mayoría pedía \$85000, U\$S 85000, no hay, no existe casa dentro de lo que el crédito daba. Existe, pero muy aislado como el barrio de Mataderos que era, había sido muy complicado”.²²⁸

Asimismo, otra vecina comentó que tuvo que buscar su vivienda en el barrio de Isidro Casanova en el Partido de La Matanza, a una hora en automóvil de la Villa 20:

“Encontramos esa casa que eran dos y venía bien para el número de familia que somos. Acá en Lugano había casas pero eran muy chicas y mucho más plata, acá Lugano es caro”.²²⁹

Canje

La última línea de trabajo en el marco de soluciones de vivienda incluye el sistema de canje. Las familias pueden optar por intercambiar la vivienda con familias que se mudan del barrio o que se mudan al barrio Papa Francisco (entre “familia ofertante” y “familia demandante”). Una vez que una familia declara que le gustaría participar en el programa canje, un equipo técnico del IVC evalúa las viviendas, según las prioridades de los vecinos afectados. Se arma un modelo que relaciona diferentes variables, como el acceso a la vivienda, estado, superficie y características constructivas (estructura y tipo de techo). Otro equipo del IVC evalúa la asignación de viviendas, según la disponibilidad de recursos y las prioridades de los vecinos afectados, donde se consideran aspectos como la estructura familiar, el motivo de afectación y la valuación de la vivienda afectada.

Un total de 126 familias se han inscrito para este programa. De ellos, el 25,3% se había mudado a julio 2019. En este contexto, las mudanzas a través de la operatoria de canje no están exentas de complicaciones. Por un lado, los vecinos que aceptaron la operatoria de canje reportan que muchas de las viviendas a las que se les ofrece mudarse están en buen estado, pero que hay unidades que se ofrecen que muestran malas condiciones de habitabilidad y que incluso son peligrosas. Con respecto a las malas condiciones de habitabilidad, los vecinos expresaron que desde el IVC se les sugirió mudarse a las viviendas aunque presentaran problemas como la falta de servicios o la presencia de humedad, y que luego de haberse mudado se realizarían los arreglos correspondientes. Además, los vecinos manifestaron su preocupación de mudarse a viviendas ubicadas en manzanas donde la provisión de los servicios es deficiente y se verifican, por ejemplo, recurrentes cortes de electricidad.

²²⁸ Entrevista a vecina, marzo de 2019, oficina territorial del IVC.

²²⁹ Entrevista a vecina, diciembre 2018, oficina territorial del IVC.

Figura 56. Estructura de la Operatoria de Canje



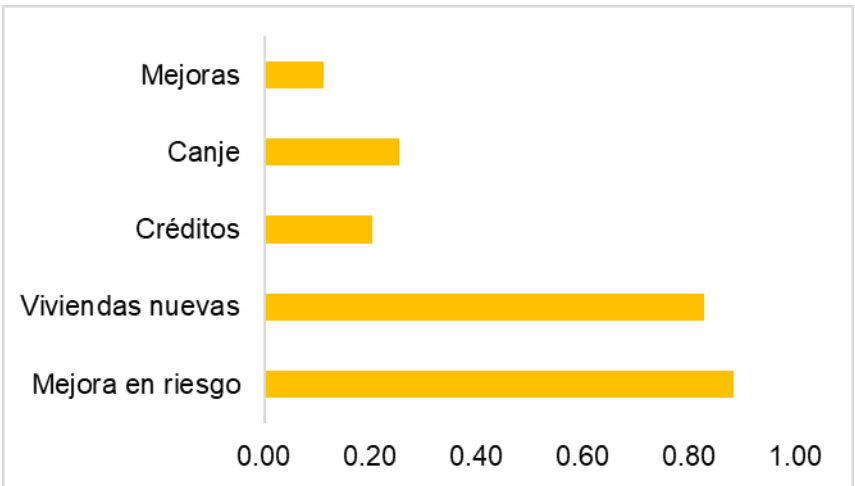
Fuente: IVC.

Evaluación general de las operatorias

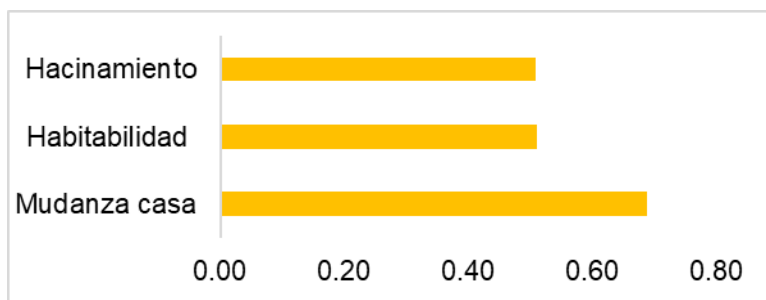
Teniendo en cuenta las metas de cada intervención, los avances en la subdimensión de soluciones habitacionales en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo se encuentran actualmente en un 46% en términos de indicadores de productos y un 57% en indicadores de resultados (Figura 57). Dado que actualmente no se dispone de datos comparables en el tiempo, los puntajes únicamente permiten sacar conclusiones sobre el estado actual del proyecto en comparación con los objetivos de las soluciones habitacionales.

Figura 57. Puntaje barrial de la solución habitacional

Productos



Resultados



Según la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, se verifica un importante avance en la entrega de viviendas nuevas en el barrio Papa Francisco. En las operatorias de canje y crédito también se verifican avances, aunque deben tenerse en cuenta las complicaciones reportadas por los vecinos. En cuanto al mejoramiento de viviendas, este tiene un desarrollo incipiente, hecho que requiere ser atendido para poder contribuir a la sustentabilidad del proyecto y brindar soluciones habitacionales con mínimas condiciones de habitabilidad a todos los vecinos de la Villa 20.

También se destacan los mecanismos de consulta comunitaria que se instalaron para permitir la retroalimentación y la participación de los vecinos en todo el proceso de reurbanización. El IVC creó los Espacios de Consulta con horarios fijos para que los vecinos pudieran plantear preguntas e inquietudes. Este dispositivo tiene lugar en la Oficina Territorial de Gestión (Pola y Avda. Cruz), que está abierta los martes de 10 a 13hs. En 2017, más de 1400 personas utilizaron esta oficina para preguntas, principalmente para recibir más información sobre el PIRU (relevamiento, talleres, operadores, conflictos entre vecinos) (ver capítulo 5.2).

La participación de los vecinos en los talleres de manzana también ha permitido trabajar sobre la voluntad de las familias de mudarse a través de algunas de las operatorias propuestas por el IVC. Esto permite evaluar el grado de éxito en la resolución de conflictos, frente a la negativa de determinadas familias a abandonar su vivienda. En este sentido, las manzanas 5, 16, 17, 21, 22 y 23 tuvieron ningún o casi ningún caso de rechazo a la mudanza. Las manzanas 15, 18 y 19, sin embargo, presentaron los niveles más altos de conflictividad, con un 85,71%, 16,84% y 35,14% de las familias afectadas que rechazaron las soluciones habitacionales propuestas por el IVC. Las entrevistas individuales a cada una de las familias fueron también una herramienta fundamental para brindar soluciones satisfactorias a la mayor cantidad de familias posible (ver capítulo 5.2).

Un último punto a tener en cuenta es la morosidad en el pago de las cuotas del crédito hipotecario de las viviendas del barrio Papa Francisco. Es importante considerar las posibilidades de pago del crédito por parte de las familias como un aspecto fundamental del éxito de la operatoria.

5.4.2. Acceso a servicios básicos

Las intervenciones en términos de provisión de agua potable e infraestructura de saneamiento son las que tienen un efecto más inmediato en la buena salud de los habitantes en general y de los vecinos de barrios informales en particular. Por ejemplo, las enfermedades gastrointestinales están fuertemente relacionadas con la falta de agua potable, las instalaciones sanitarias inadecuadas y las prácticas de higiene deficientes (Evans; Lim; Adam; Tan-Torres, 2005). Asimismo, este tipo de carencia es causante también de enfermedades infecciosas o transmitidas por vectores, como la tuberculosis, la hepatitis, el dengue, la neumonía, el cólera y la malaria (Huda *et al.*, 2012). Este problema es particularmente grave en los barrios informales donde las infecciones se propagan con mayor facilidad, no sólo por carecer de una infraestructura sanitaria adecuada sino también por estar densamente poblados. En un sentido genérico, se ha demostrado que de este tipo de servicios básicos mejora la salud de la población. Galiani *et al.* (2005) encuentran, para el caso de la Argentina, que la mejora en la calidad del agua disminuyó significativamente la mortalidad infantil.

En las viviendas de la Villa 20, se advierte en primer lugar la ausencia mayoritaria de conexiones formales a los servicios básicos, con lo que los datos de la presente evaluación incluyen tanto ese universo como los pocos casos de acceso formal. De ahí que, tal como se ha explicado en el capítulo 4, si bien se aspira a que el acceso a los servicios básicos sea formal para todas las viviendas, los datos actualmente incluidos en esta dimensión y que forman parte de la línea de base y de la primera medición refieran a una provisión mixta de los servicios para las viviendas en el macizo y el consolidado. De acuerdo al RELSE, aproximadamente el 65% de los hogares no tiene conexión a la red eléctrica con protecciones y cerca del 36% no accede al agua por tanque. El 6% de las familias respondió no contar con saneamiento formal y el 57% respondió no tener conexión al desagüe pluvial en sus viviendas.

Según el Censo 2016, aproximadamente el 72% de las viviendas cuenta con poca presión de agua y solo tiene servicio durante algunas horas al día. Durante los Talleres de Manzana, los vecinos expresaron estas dificultades, agregando que se agudizan en el verano:

“E: y cómo se arreglan cuando no tienen agua?

V: y, bueno, hay otros lugarcitos que tienen, otras manzana que tienen agua, con un tacho vas a traer de a poquito a poquito”.²³⁰

En cuanto a las instalaciones eléctricas, los problemas refieren a cortes del suministro, por zonas o generales de la manzana, como también a instalaciones riesgosas (cables a baja altura sin protección, tableros sin tapa, etcétera). Los vecinos también se expresaron respecto de la mala calidad del servicio eléctrico:

“Por ejemplo en el verano se sufren muchos cortes bruscos y a cada rato, a veces pareciera que están jugando, porque es cortar, prender, cortar. Y a cuántos vecinos, a cuánta gente se le quema la heladera, se le quema el lavarropas, lo que sea.”²³¹

²³⁰ Entrevista a vecino, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

²³¹ Entrevista a vecina, diciembre de 2018, oficina territorial del IVC.

“La luz se te corta y le tenés que pedir a un vecino si te la puede conectar, si te la puede conectar le tenés que pagar para que te lo conecte, y es todo un tema pero es como que tantos años es como que viste ya es una costumbre.”²³²

Productos (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Electricidad vivienda	Proporción (%) de viviendas con servicio eléctrico con protecciones (provisión mixta)	35.81%	35.81%	0.36	RELSE
Electricidad formal	Proporción (%) de viviendas con conexión formal a la red eléctrica	NA	NA		NA
Agua vivienda	Proporción (%) de viviendas con servicio de agua (provisión mixta)	64.75%	64.75%	0.65	RELSE
Agua formal	Proporción (%) de viviendas con conexión formal a la red de agua	NA	NA		NA
Cloacas vivienda	Proporción (%) de viviendas con servicio de cloacas (provisión mixta)	93.95%	93.95%	0.94	RELSE
Cloacas formal	Proporción (%) de viviendas con conexión formal a la red de cloacas	NA	NA		NA
Pluviales vivienda	Proporción (%) de viviendas con servicio pluvial (provisión mixta)	42.23%	42.23%	0.42	RELSE
Pluviales formal	Proporción (%) de viviendas con conexión formal a la red pluvial	NA	NA		NA

²³² Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

Gas	Proporción (%) de viviendas con instalación segura de gas envasado sobre el total proyectado a intervenir	NA	NA		NA
-----	---	----	----	--	----

Resultados (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Apagones familia	Proporción (%) de familias que sufrieron un apagón en el último mes	NA	NA		NA
Incendios vivienda	Proporción (%) de familias que sufrieron incendios en el último mes causados por conexiones defectuosas	NA	NA		NA
Cortes de agua familia	Proporción (%) de familias que sufrió cortes de agua en el último mes	NA	NA		NA
Pozo ciego vivienda	Proporción (%) de viviendas con desagote a pozo ciego	1.65%	1.65%	0.98	RELSE
Inundaciones vivienda	Proporción (%) de familias que sufrió inundaciones en los últimos 12 meses	NA	NA		NA
Pérdida gas	Proporción (%) de familias que sufrió una pérdida de gas en los últimos 12 meses	NA	NA		NA
Intoxicación	Cantidad de casos de intoxicación por monóxido de carbono	NA	NA		NA

Productos (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Electricidad formal	Proporción (%) de viviendas con conexión formal a la red eléctrica	36,75%	52,83%	0.53	IVC
Agua formal	Proporción (%) de viviendas con conexión formal a la red de agua	36,75%	52,83%	0.53	IVC
Cloacas formal	Proporción (%) de viviendas con conexión formal a la red de cloacas	36,75%	52,83%	0.53	IVC
Pluviales formal	Proporción (%) de viviendas con conexión formal a la red pluvial	36,75%	52,83%	0.53	IVC
Gas	Proporción (%) de viviendas con instalación segura de gas	36,75%	52,83%	0.53	IVC

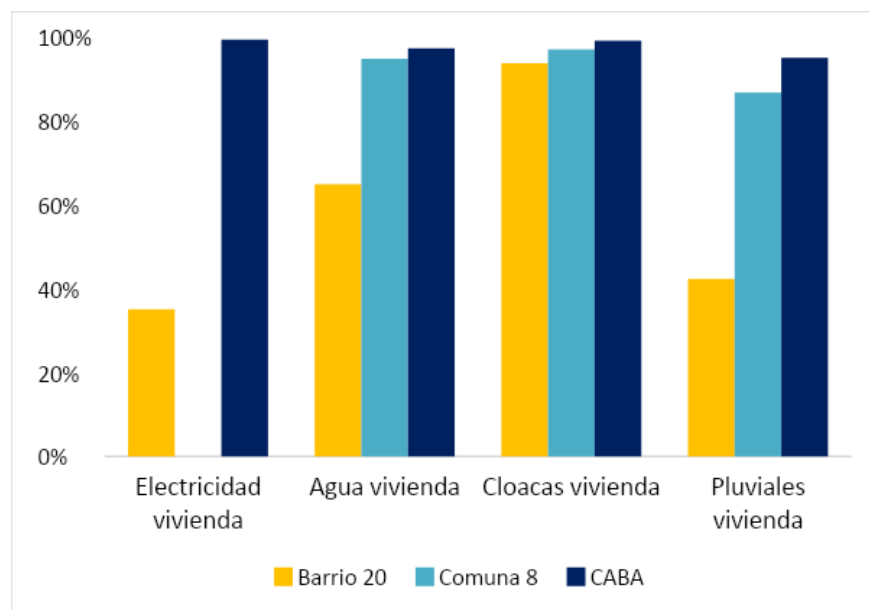
Resultados (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Apagones familia	Proporción (%) de familias que sufrieron un apagón en el último mes	NA	NA		NA
Incendios vivienda	Proporción (%) de familias que sufrieron incendios en el último mes causados por conexiones defectuosas	NA	NA		NA
Cortes de agua familia	Proporción (%) de familias que sufrió cortes de agua en el último mes	NA	NA		NA
Pozo ciego vivienda	Proporción (%) de viviendas con desagote a pozo ciego	0%	0%	1	IVC

Inundaciones vivienda	Proporción (%) de familias que sufrió inundaciones en los últimos 12 meses	NA	NA		NA
Pérdida gas	Proporción (%) de familias que sufrió una pérdida de gas en los últimos 12 meses	NA	NA		NA
Intoxicación	Cantidad de casos de intoxicación por monóxido de carbono	NA	NA		NA

Comparativamente, el acceso a servicios básicos es más bajo en la Villa 20 que en la Comuna 8 y en la CABA. Como se muestra en la Figura 58, la mayor brecha en la provisión de servicios se presenta en la electricidad y en los desagües pluviales. En el conjunto de la ciudad, casi todos los hogares cuentan con servicio formal de electricidad y todos los barrios están provistos de desagües pluviales.

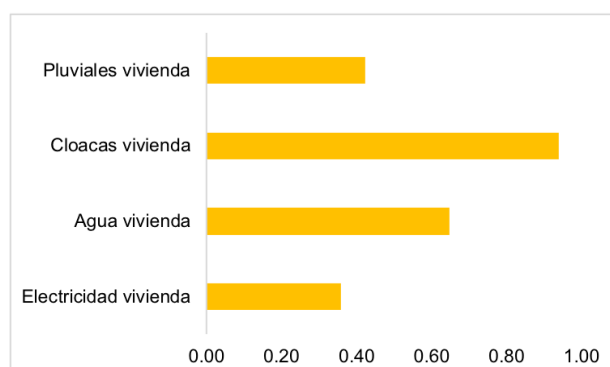
Figura 58. Servicios básicos en la Villa 20, la Comuna 8 y la CABA



Según los datos recolectados en el RELSE, los indicadores más favorables son aquellos vinculados a la provisión de agua potable e instalaciones de saneamiento. Por el contrario, el acceso a los servicios eléctricos y a los desagües pluviales se encuentra actualmente en el 36% y el 42% respectivamente. Si bien no se cuenta con información posterior al RELSE, el Censo

realizado en 2016 reportó que el 80% de las viviendas sufrían frecuentes cortes de electricidad. Más allá de los datos referidos a la provisión, sería importante recabar información sobre la calidad de los servicios, para poder registrar, entre otros, pérdidas de gas o cortes de agua o de electricidad, a los fines de una evaluación integral del acceso a infraestructura básica. Asimismo, y tal como se ha incluido en los indicadores que forman parte de las matrices de evaluación y monitoreo, resulta fundamental a futuro poder monitorear la formalización de la provisión de los servicios básicos en el sector del macizo y el consolidado. En el sector del barrio Papa Francisco, por su parte, el 100% de las viviendas ya construidas cuentan con conexión formal a la red de agua, de cloacas, de pluviales, de electricidad y de gas.

Figura 59. Puntajes de servicios básicos por provisión mixta - Productos



El acceso a la infraestructura suele ser un objetivo central en los programas integrales de reurbanización de villas. En este sentido, uno de los desafíos es garantizar la asequibilidad económica y financiera de los servicios básicos. A pesar del alto costo de las tarifas, los vecinos de la Villa 20 han demostrado voluntad en el pago de los servicios. En particular, las familias mudadas al barrio Papa Francisco que fueron encuestadas por el OLA y el IVC en mayo de 2019 reportaron una muy baja morosidad (ver capítulo 5.6). Por otra parte, se señala que el IVC ha gestionado para los vecinos del barrio Papa Francisco la exención de pago de ABL por un lapso de tres años, a los efectos de amortiguar el impacto de nuevos gastos en la economía familiar y acompañar de ese modo el proceso de integración habitacional. Incluso, ante la expectativa de formalizar los servicios, vecinos entrevistados que aún no habían resuelto su situación habitacional manifestaron su voluntad de pago:

“V: yo estoy de acuerdo en que nos pongan medidor y pagarlos, ahora como no pagamos no podemos reclamar tampoco. Hay que ser bien sincero, yo soy así. Cualquier vecino estaría de acuerdo para pagar alumbrado, o sea que energía eléctrica.

E: o sea, tener servicios de buena calidad y pagarlos porque hoy no los tienen.

V: pagarlo, agua también porque hay veces que nos cortan, cualquier rato estamos tres días, una semana sin agua estamos, no sé, la luz igual”.²³³

²³³ Entrevista a vecino, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

Más allá de la buena voluntad expresada por los vecinos debe tenerse en cuenta el impacto de estos costos en la canasta de las familias, en su mayor parte bajo la línea de pobreza, para garantizar la sustentabilidad del proceso-proyecto.

5.4.3. Seguridad de la tenencia

Por definición, quienes residen en barrios informales no cuentan con los derechos formales de la propiedad de su vivienda. Sin embargo, Besley y Ghatak (2009) clasifican los derechos de propiedad en dos tipos: los derechos de uso (el derecho del propietario a usar un bien para el consumo y la generación de ingresos) y los derechos de transferencia (el derecho del propietario a transferirlo a otra persona).

Si bien existen estudios que sostienen que la falta de tenencia formal de la tierra es una razón por la cual los hogares se abstienen de invertir en mejoras para su vivienda (Galiani y Schargrodsky, 2010), en el caso de la Villa 20 esta irregularidad no ha desalentado a los vecinos a realizar nuevas construcciones o ampliaciones edilicias.

La falta de derechos formales de propiedad no solo afecta la tenencia segura de las viviendas frente, por ejemplo, al permanente riesgo de desalojo, sino también la cualidad de ahorro del bien que puede brindar a las familias una protección en tiempos económicamente adversos. Frente a esta realidad, muchos vecinos se obligados a recurrir al mercado informal con el consecuente riesgo de abuso al que quedan sometidos.

En las últimas décadas, varios gobiernos de la región lanzaron programas de titularización de tierras como parte de sus políticas de reducción de la pobreza y de urbanización. Generalmente, estas acciones consisten en otorgar la titularidad de extensiones de tierras públicas (y a veces privadas) a sus ocupantes actuales (Galiani y Schargrodsky, 2011). Si bien la Villa 20 cuenta con el antecedente del Plan Arraigo, implementado en la década de 1990 (ver capítulo 3.2), no se registran estudios específicos acerca del impacto de la regularización dominial en este caso. En este sentido, el proceso que está en curso actualmente en el barrio se presenta como una oportunidad para analizar sus consecuencias en la sustentabilidad de la reurbanización.

De acuerdo con los datos existentes y la información de referencia, actualmente sólo cuentan con títulos de propiedad las familias mudadas al barrio Papa Francisco y 43 familias de la Cooperativa "25 de marzo". Aún no se ha regularizado la situación dominial de la mayor parte de los vecinos de la Villa 20. El mercado inmobiliario del barrio opera mediante contratos informales de compraventa o alquiler, motivo por el cual sus propietarios o inquilinos no cuentan con ninguna seguridad jurídica. Sin embargo, el PIRU prevé la regularización dominial de todas las viviendas para todas las familias que habitaban el barrio a la fecha del Censo realizado en 2016. Como parte de este proceso, el IVC ofrece servicios para despejar dudas que pudieran llegar a surgir, así como también facilitar la gestión de documentación personal.

Por último, se señala que los esfuerzos destinados a la regularización de la tenencia por parte de los propietarios no deben soslayar la necesidad de trabajar en la regularización de los contratos de alquiler. Aunque actualmente no se cuenta con datos que permitan un análisis

pormenorizado de esta situación, se han desarrollado una serie de indicadores al respecto que habilitarán futuras evaluaciones y monitoreos.

Productos (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Propiedad	Proporción (%) de familias con título de propiedad	0%*	0%*	0	IVC
Alquiler formal	Proporción (%) de familias con contrato de alquiler en proceso de formalización	NA	NA		NA
Documentación	Proporción (%) de familias que mejoraron la documentación del inmueble	NA	NA		NA

*Se indica 0% ya que sólo 43 familias en el barrio cuentan con escritura.

Resultados (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Desplazamiento	Proporción (%) de familias con percepción de riesgo a desplazamiento del barrio	NA	NA		NA

Productos Papa Francisco

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Propiedad	Proporción (%) de familias con título de propiedad	37%	46%	0.46	IVC

Resultados Papa Francisco

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Desplazamiento	Proporción (%) de familias con percepción de riesgo a desplazamiento del barrio	NA	NA		NA

5.4.4. Mantenimiento y sustentabilidad

Esta subdimensión tiene como objetivo principal el análisis de la sustentabilidad económico-financiera y edilicia de las nuevas unidades habitacionales y de la convivencia entre los vecinos. Al respecto, actualmente solo se cuenta con informativa relativa a la experiencia de las familias mudadas al barrio Papa Francisco.

En primer lugar, se menciona el dispositivo de los Talleres Pre-consorciales (ver capítulo 5.6), que contempla cuatro encuentros con las familias adjudicatarias previos a su mudanza. El principal objetivo es brindar información sobre la administración edilicia y contribuir a la consolidación de los vínculos entre los vecinos. A enero 2020, se habían finalizado 14 Talleres Pre-consorciales correspondientes a los módulos mudados en 2018 (94, 95, 96, 97, 101, 102, 103, 104, 105 y 106) y en 2019 (115, 126, 122, 110 parte 1 y 120 parte 2). En cuanto a la asistencia a los talleres de los módulos mudados en 2018, la información disponible arroja un 47% de familias participantes. Del total de los talleres realizados en 2019 (para los módulos entregados y a entregar ese mismo año) asistió en promedio el 61,8% de las familias.

Luego de las mudanzas, el IVC organiza los talleres consorciales, que se realizan con el fin de brindar información y herramientas que faciliten la convivencia de los vecinos en los nuevos edificios. Esto incluye el asesoramiento en servicios, impuestos, espacio público, seguridad y reclamos técnicos, entre otros. A septiembre 2019, se había completado una primera ronda de talleres con los módulos mudados en 2018, excepto el caso del módulo 115.

Además, a enero 2020 se contaba con 17 consorcios conformados, lo que otorga a este indicador un puntaje de 0.58 en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo. Respecto del desempeño de estas instancias de resolución de conflictos, ver capítulo 5.6.

En cuanto a esta subdimensión, se destaca que resta relevar datos que refieran a la aprobación de los reglamentos de convivencia y copropiedad, así como los relativos a reclamos y mantenimiento de espacios comunes, entre otros.

Productos (Villa 20 y Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Pre-consorcial	Talleres pre-consorciales realizados	11	14	0.42	IVC
Conсорcial	Proporción (%) de módulos con taller consorcial	90%	90%	0.9	IVC
Conсорcios	Conсорcios conformados y funcionando	15	17	0.58	IVC
Copropiedad	Proporción (%) de reglamentos de copropiedad acordados	NA	NA		IVC
Convivencia	Proporción (%) de reglamentos de convivencia acordados	NA	NA		IVC
Locales viviendas colectivas	Proporción (%) de locales en viviendas colectivas para cobertura de gastos de expensas	NA	NA		NA
Normativa	Proporción (%) de viviendas que se adecúan a la normativa del Barrio 20	NA	NA		NA

Resultados (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Espacios comunes	Proporción (%) de viviendas colectivas con espacios comunes mantenidos	NA	NA		NA
Reclamos	Cantidad de reclamos realizadas por conflictos de convivencia	NA	NA		NA
Conflictos	Proporción (%) de familias con conflictos de convivencia	NA	NA		NA
Expensas pagas	Proporción (%) de consorcios con expensas pagas	NA	NA		NA
M2 no habilitados	Superficie (m2) construida en espacios no habilitados	NA	NA		NA
M2 sobre altura	Superficie (m2) construida por sobre la altura reglamentaria	NA	NA		NA

Resultados (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Espacios comunes	Proporción (%) de viviendas colectivas con espacios comunes mantenidos	NA	NA		NA
Reclamos	Cantidad de reclamos realizadas por	NA	NA		NA

	conflictos de convivencia				
Conflictos	Proporción (%) de familias con conflictos de convivencia	22%	22%	0.78	Encuesta PF
Expensas pagas	Proporción (%) de consorcios con expensas pagas	95%	95%	0.95	Encuesta PF
M2 no habilitados	Superficie (m2) construida en espacios no habilitados	0%	0%	1	
M2 sobre altura	Superficie (m2) construida por sobre la altura reglamentaria	0%	0%	1	

5.4.5. Síntesis del análisis

En resumen, se observa un avance considerable en la provisión de soluciones de vivienda. Sin embargo, el progreso no ha sido uniforme en el otorgamiento de todas las soluciones habitacionales. La construcción de nuevas unidades de vivienda en el barrio Papa Francisco ha avanzado, pero las soluciones para el macizo solo han progresado marginalmente. En general, la satisfacción con las nuevas unidades es muy alta, a partir de lo reportado por las familias encuestadas (ver capítulo 5.6). Los inconvenientes expresados por los vecinos en lo relativo a las operatorias de crédito y canje, se centran principalmente en la celeridad de las mudanzas y las condiciones precarias de las viviendas que se ofrecen a las familias. Con respecto a la seguridad de la tenencia, se observa una evolución similar. A la fecha de cierre de este informe, solo las familias que se mudaron al barrio Papa Francisco y otras 43 familias del sector Cooperativa "25 de Marzo" han recibido su título de propiedad. En cuanto a la formalización de los contratos de alquiler, aún no se registran avances.

Por último, en cuanto a las conexiones domiciliarias a los servicios básicos, debe considerarse que si bien los valores incluidos en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo no son tan desalentadores a la hora de evaluar la provisión de servicios, esta provisión es mixta (formal e informal).

En cuanto al desempeño de esta dimensión en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, se observa que el puntaje agregado para las 15 manzanas es de 0,42 en indicadores de producto y 0,19 en indicadores de resultado, mientras que en el caso de Papa Francisco es de 0,56 en indicadores de producto y 0,90 en resultado. Esta diferencia entre los dos sectores se relaciona

con la conexión formal a los servicios y el estado de avance de entrega de viviendas nuevas en Papa Francisco, en comparación con los niveles de provisión mixta de servicios básicos en las 15 manzanas del sector macizo y del consolidado, y el lento avance en las operatorias de vivienda como mejoramientos, crédito y canje.

5.5. Integración Socioeconómica

La dimensión de Integración Socioeconómica mide la situación actual y los avances en el barrio relativos al acceso a la educación y la cultura, al estado de salud de la población y el acceso a atención a la salud de calidad, así como las condiciones laborales y familias debajo de las líneas de pobreza e indigencia. Como se mencionó en el capítulo 5.3, el proyecto de reurbanización del barrio debe ir más allá de la provisión de infraestructura física, apuntando a la creación de ciudades más integradas. Una ciudad mejor será aquella en la cual su población pueda acceder a mejores fuentes de empleo, así como a buenos servicios urbanos (Magalhaes y Di Villarosa, 2012). Éstos abarcan no sólo la provisión de infraestructura básica y el transporte, sino también escuelas, centros de salud y centros recreativos que permitan mejorar la calidad de vida de la población de manera integral.

5.5.1. Salud

Uno de los principales objetivos de esta dimensión es la evaluación y monitoreo de los efectos que tiene la intervención urbana en el barrio sobre la salud de las familias. Los proyectos de reurbanización de asentamientos informales deben aspirar a promover una mayor equidad en términos de salud. El acceso a atención médica de calidad puede colaborar en la detección y el tratamiento de enfermedades como desnutrición, así como trabajar para la reducción de la mortalidad infantil. En la Villa 20, informes elaborados entre 2004 y 2007 mostraron que el 15% de los niños nacían con bajo peso lo que aumentaba el riesgo de mortalidad antes del primer año de vida; que aproximadamente el 25% de los niños tenían alteraciones antropométricas y que un gran porcentaje de la población infantil mostraba signos de diversas enfermedades como anemia o eosinofilia (Consejo Económico y Social de la CABA, 2017). Si bien estos indicadores no han sido incluidos en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, sirven para dimensionar el riesgo sanitario al que está expuesta la población. Dicha plataforma permite analizar el desempeño del barrio con respecto a distintas enfermedades y el acceso a servicios de salud para poder diseñar e implementar mejores políticas sanitarias.

En cuanto al acceso a la atención médica en el barrio, un 31,33% de las familias respondió recibir atención en los CESAC 18 o 43 durante el RELSE y el 78% de la población censada en 2016 informó atenderse en un hospital público o en otros centros de salud de gestión estatal. La realidad en los CESAC 18 o 43 es que, pese a la incorporación de nuevos profesionales, no se verificó una mejor calidad del servicio principalmente por la falta de espacio y la deficiencia edilicia. Por ejemplo, en las instalaciones actuales no es posible aislar a los chicos enfermos de los no enfermos. A las condiciones actuales de los CESAC, hay que agregar el hecho de la falta de un hospital de agudos en la comuna, lo que limita las posibilidades de brindar asistencia no sólo de rutina, sino también en casos de emergencia. En este sentido, la construcción del

establecimiento que albergará al CESAC 18 en un espacio de más de 700m² en el barrio Papa Francisco permitirá aumentar la capacidad y mejorar la calidad de atención a los vecinos del barrio.

Con respecto a la provisión de más y mejores establecimientos, debe recordarse que la inclusión de la ampliación del CESAC 18 en el proyecto de reurbanización fue resultado de la insistencia por parte de las organizaciones sociales en el marco de la Mesa Técnica de Gestión Participativa, tal como se detalló en el capítulo 5.2.

Distintos casos de estudio han demostrado la relación entre el mejoramiento de la infraestructura de agua y saneamiento y la reducción de enfermedades de origen hídrico (Butala; Van Rooyen; Bhailal Patel, 2010). A nivel del barrio, la recolección de información referida a enfermedades relacionadas con la situación medioambiental mostró que sólo un 1,10% de las familias declaró tener algún miembro con enfermedades vinculadas a la situación del agua y un 0,54% con enfermedades respiratorias. Es posible que en estos dos casos haya un sub-reporte de enfermedades, o que la manera en la que fue recolectada esta información no haya sido la adecuada. La clasificación de enfermedades incluidas en el RELSE no es lo suficientemente exhaustiva o clara. Por ejemplo, se incluye la opción “enfermedad de tipo ambiental”, pero no se especifica si se refiere a agua, aire u otro tipo de agente.

La apertura de calles y pasajes y la generación de patios internos en las manzanas permitirá una mayor ventilación de las viviendas, mejorando las condiciones para personas con enfermedades respiratorias. El impacto de la falta de ventilación y la importancia de la apertura de calles y pasajes fue presentada durante los Talleres de Manzana, a los fines de informar a los vecinos sobre la importancia de estas intervenciones físicas y puedan participar en su diseño. En dicha instancia, los vecinos manifestaron problemas de salud referidos a enfermedades y plagas, en algunos casos relacionados con ratas o mosquitos en zonas donde se acumula basura, y en otros casos asociados con lugares donde no existe ventilación suficiente. Por esta razón dentro de los productos identificados para esta subdimensión se incluyó la apertura de calles y pasajes.

En cuanto a la necesidad de la población de contar con mayor ventilación e iluminación, una vecina entrevistada comentó:

“E: y cuál es la discapacidad que tiene? Motriz?

V: ella tiene retraso mental e hidrocefalia. Tiene colocada una válvula en el cerebro.

E: y hay algo de la casa que impida... o mejor dicho, la actual configuración de casa a ella como le repercute?

V: esa fue una situación que yo eh.... Fui a hablar todo por el tema de la Junta Vecina, la UGIS, porque yo mi pieza que yo tengo no tiene ni ventanas, tuve que hacer en la esquina pedirle permiso al vecino para que me deje hacer aunque sea una ventanita para que entre un poco de oxígeno. Sino era que la chapa era agua que me goteaba que parecía que estaba lloviendo, mucha humedad, me inundaba adentro y todo eso la afectaba a ella en el tema de los pulmones porque ella tiene como un pulmoncito más débil que el otro.”²³⁴

²³⁴ Entrevista a vecina, julio 2018, oficina territorial del IVC.

Por otro lado, al momento de evaluar el impacto que el esponjamiento tiene en la calidad de vida de las familias y en las condiciones habitacionales, una vecina entrevistada por se refirió a sus beneficios:

“E: y vos notaste cambio? Corre aire? Entra luz?

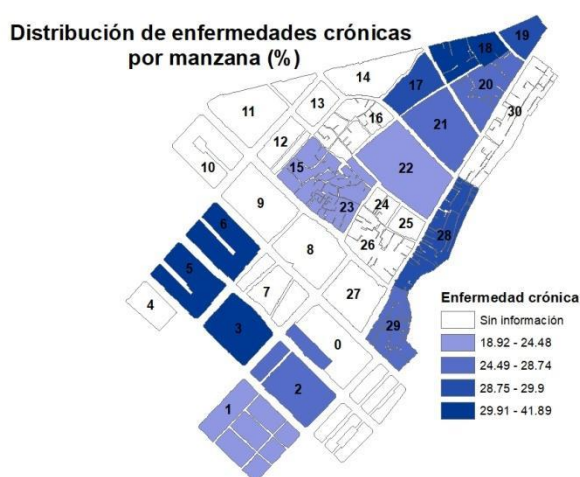
V: es automático! El cambio es automático. Apenas lo sacaron es automático.

E: ¡qué bien!

V: claro, te hace sentir más libre.”²³⁵

Con respecto a la prevalencia de enfermedades en el sector del macizo y del consolidado, un 45,68% de los hogares respondió tener al menos un miembro con algún tipo de enfermedad. Un 27,95% respondió que al menos un miembro sufre alguna enfermedad crónica y un 8,17% algún tipo de discapacidad. La manzana 3 muestra la mayor cantidad de casos de enfermedades crónicas, con un 41,89%, mientras que las manzanas 1 y 21 presentan la mayor cantidad de familias con al menos un miembro con discapacidad (11,41% y 11,01%, respectivamente). En comparación con la ciudad de Buenos Aires, el barrio presenta un mejor desempeño en cuanto a la existencia de enfermedades crónicas de acuerdo con los datos relevados por el RELSE. A nivel ciudad, en 2012 un 40,5% de la población registraba un diagnóstico de enfermedad que se extendía en el tiempo o que requería tratamiento. Si bien los números de la CABA refieren a la población y los de la Villa 20 a las familias, la comparación sirve para contextualizar la información. Cabe destacar que en las respuestas brindadas durante el RELSE se observa una clara coexistencia entre enfermedad crónica y discapacidad.

Figura 59. Distribución de enfermedades crónicas por manzana

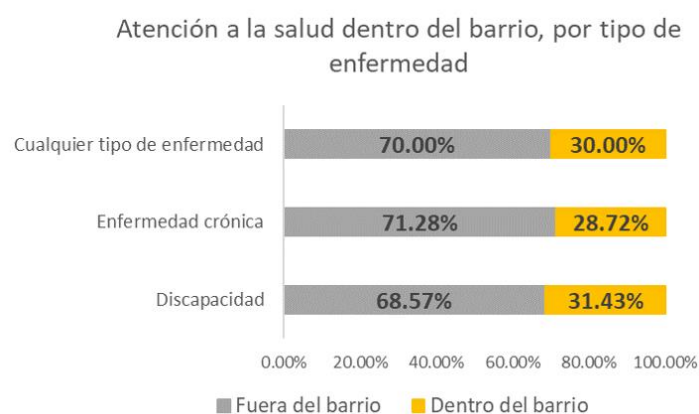


²³⁵ Entrevista a vecina, marzo de 2019, oficina territorial del IVC.

Cabe destacar que esta información no se encuentra disponible actualmente para las familias mudadas a Papa Francisco, ya que la misma fue recolectada durante el RELSE.

Con respecto a la relación entre enfermedades y atención a la salud, se observa que sólo un 30% de los hogares de las 15 manzanas relevadas que reportaron tener al menos un miembro con algún tipo de enfermedad reciben asistencia en el CESAC 18 o 43. La proporción es similar para familias con algún miembro con discapacidad o con enfermedad crónica, con 31,43% y 28,72% respectivamente. Esto supone que es necesario trabajar en los establecimientos barriales, ya que los mismos pueden tener un efecto determinante en el cuidado de la salud de los vecinos.

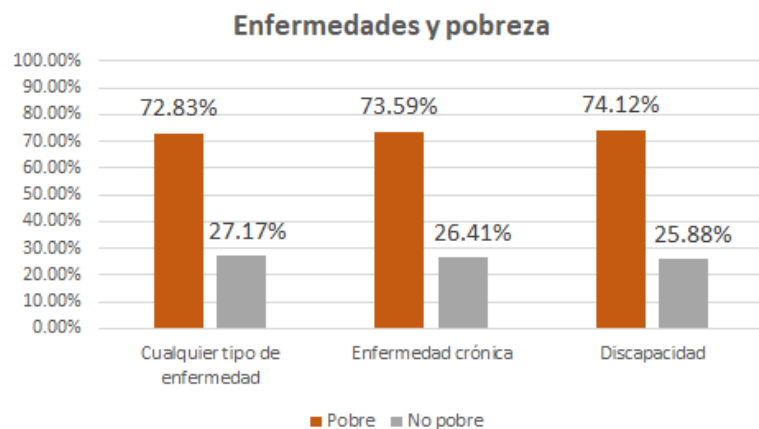
Figura 60. Atención a la salud en el CESAC 18 o 43, de acuerdo con el tipo de enfermedad de las familias



Entre los factores determinantes de la salud,²³⁶ se distingue también la condición de pobreza de las familias. El 46,06% de los hogares pobres tiene al menos un miembro que sufre de algún tipo de enfermedad, y el 63,60% no recibe atención en el barrio. En particular y por tipo de enfermedad, el 72,83% de las familias que sufren de algún tipo de enfermedad son pobres. Una situación similar se observa en las familias con enfermedades crónicas (73,59%) y familias con algún tipo de discapacidad (74,12%).

²³⁶ Los determinantes de la salud son condiciones socioeconómicas relacionadas con el medio ambiente, el estilo de vida, la biología y la atención a la salud que influyen en la salud de las personas.

Figura 61. Relación entre enfermedades y pobreza, según tipo de enfermedad de las familias



Productos (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Médico asignado	Proporción (%) de familias con médico de cabecera asignado	NA	NA		NA
Centros Salud	Cantidad de espacios destinados a centros de salud provistos	0	0	0	IVC
Agua vivienda	Proporción (%) de viviendas conectadas a red de agua potable	64,75%	64,75%	0.65	RELSE
Cloacas vivienda	Proporción (%) de viviendas conectadas a red de desagües cloacales	93,95%	93,95%	0.93	RELSE
Residuos	Proporción (%) de cuadras con recolección regular	54%	54%	0.56	IVC

	de residuos en manos de GCBA				
Barrido y limpieza	Proporción (%) de viviendas ubicadas sobre pasajes que mejoraron sus condiciones de iluminación y ventilación	0%	0%	0	IVC
Iluminación y ventilación	Proporción (%) de cuadras con servicio de barrido y limpieza en manos de GCBA	NA	NA	NA	IVC
Apertura calles	Cantidad de calles abiertas y habilitadas del total proyectado	0	0%	0	IVC

Resultados (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Enfermedad crónica	Proporción (%) de familias con al menos una enfermedad crónica	27,95%	27,95%	0.72	RELSE
Discapacidad	Proporción (%) de familias con al menos una persona con discapacidad	8,17%	8,17%	0.92	RELSE
Adicciones	Proporción (%) de familias con al menos una persona con adicciones	0,47%	0,47%	0.99	RELSE
Tratamiento médico	Proporción (%) de familias con al menos un miembro que no pudo recibir tratamiento médico	NA	NA	NA	NA

Salud barrio	Proporción (%) de familias que se atienden en centros de salud dentro del barrio	31,33%	31,33%	0.31	RELSE
Barrido y limpieza	Proporción (%) de viviendas ubicadas sobre pasajes que mejoraron sus condiciones de iluminación y ventilación	NA	NA		NA
Enfermedad agua	Proporción (%) de familias con al menos un caso de enfermedad relacionada a la falta de agua potable (cólera, disenteria, etc.)	1,10%	1,10%	0.98	RELSE
Enfermedad cloacas	Proporción (%) de familias con al menos un caso de enfermedad relacionada a la falta de cloacas (ej. diarrea, escherichia coli)	NA	NA		NA
Enfermedad vectorial	Proporción (%) de familias con al menos un caso de enfermedad causada por plagas o de origen vectorial	NA	NA		NA
Enfermedad respiratoria	Proporción (%) de familias con un caso de enfermedad respiratoria	0,54%	0,54%	0.99	RELSE

Productos (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Médico asignado	Proporción (%) de familias con médico de cabecera asignado	NA	NA		NA
Centros Salud	Cantidad de espacios destinados a centros de salud provistos	0	0	0	IVC
Agua vivienda	Proporción (%) de viviendas conectadas a red de agua potable	36.75%	52.83%	0.53	IVC
Cloacas vivienda	Proporción (%) de viviendas conectadas a red de desagües cloacales	36.75%	52.83%	0.53	IVC
Residuos	Proporción (%) de cuadras con recolección regular de residuos en manos de GCBA	31%	43%	0.43	IVC
Barrido y limpieza	Proporción (%) de viviendas ubicadas sobre pasajes que mejoraron sus condiciones de iluminación y ventilación	0%	0%	0	IVC
Apertura calles	Cantidad de calles abiertas y habilitadas del total proyectado	0	0	0	IVC

Resultados (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Enfermedad crónica	Proporción (%) de familias con al menos una enfermedad crónica	NA	NA		NA
Discapacidad	Proporción (%) de familias con al menos una persona con discapacidad	NA	NA		NA
Adicciones	Proporción (%) de familias con al menos una persona con adicciones	NA	NA		NA
Tratamiento médico	Proporción (%) de familias con al menos un miembro que no pudo recibir tratamiento médico	NA	NA		NA
Salud barrio	Proporción (%) de familias que se atienden en centros de salud dentro del barrio	NA	NA		NA
Barrido y limpieza	Proporción (%) de viviendas ubicadas sobre pasajes que mejoraron sus condiciones de iluminación y ventilación	NA	NA		NA
Enfermedad agua	Proporción (%) de familias con al menos un caso de enfermedad relacionada a la falta de agua	NA	NA		NA

	potable (cólera, disenteria, etc.)				
Enfermedad cloacas	Proporción (%) de familias con al menos un caso de enfermedad relacionada a la falta de cloacas (ej. diarrea, escherichia coli)	NA	NA		NA
Enfermedad vectorial	Proporción (%) de familias con al menos un caso de enfermedad causada por plagas o de origen vectorial	NA	NA		NA
Enfermedad respiratoria	Proporción (%) de familias con un caso de enfermedad respiratoria	NA	NA		NA

5.5.2. Educación y cultura

Las condiciones socioeconómicas y la posibilidad de acceso a la educación de calidad resultan determinantes en el desempeño de los estudiantes de diferentes niveles. A partir de un estudio en alumnos de 7° grado de distintas escuelas del país, Cervini (2002) concluye que el origen social del alumno y el capital económico y cultural son predictores significativos en los puntajes de las pruebas de matemática y lengua. Además, el acceso a la educación en establecimientos equipados para el aprendizaje con agua potable, baños, biblioteca, entre otros, está generalmente asociado con mejores aprendizajes escolares (UNESCO, 2017). Con respecto a este último punto, la finalización de la ampliación del polo educativo y de la construcción del nuevo centro educativo para alumnos del barrio debe tener por principal objetivo la provisión de educación de calidad en espacios con buena infraestructura que permitan acortar la brecha entre el desempeño de los estudiantes de la Villa 20 y el resto de la ciudad, así como un aumento en la oferta de matrículas en centros al interior del barrio. Sin embargo, no debe dejarse de lado que la provisión de infraestructura educativa no fue diseñada ni definida a partir de un proceso participativo. Si bien el Ministerio de Educación fue un actor invitado a la MTGP para exponer y mostrar a los participantes las características de las escuelas, ni los vecinos ni las organizaciones sociales formaron parte del diagnóstico de la situación de las escuelas en el barrio ni de los establecimientos a ampliar o construir (ver capítulo 5.2).

En cuanto al máximo nivel educativo alcanzado, de acuerdo con el Censo de 2016, un 30% de la población contaba con secundario incompleto y un 28% con secundario completo. Sólo el 5% de quienes estuvieron escolarizados contaban con estudios terciarios o universitarios. A nivel barrio, 183 niños entre 3 y 12 años y 316 niños de entre 13 y 18 años no concurrían a la escuela. Estos datos resultan significativos si se tiene en cuenta que el 43% de la población de la Villa 20 tiene entre 0 y 19 años. Los resultados de las distintas investigaciones empíricas y los datos arrojados por el censo sugieren que información relativa a la tasa de deserción y abandono de los estudios -incluida en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, pero sin mediciones hasta el momento- puede ayudar a entender la situación actual de los estudiantes en la Villa 20 y las posibilidades de movilidad social.

Por último, la asistencia a establecimientos educativos dentro del barrio sólo pudo ser analizada en las manzanas 17, 21 y 22, debido a la falta de sistematización de estos datos para todas las manzanas. A partir de estas tres, se observa que sólo un 13,24% concurre a un establecimiento en el barrio. Se espera que este número crezca con una mayor oferta de espacio, aunque también se debe trabajar articuladamente con el Ministerio de Educación para garantizar suficiente cantidad de vacantes.

Productos (Villa 20 y Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Centros educativos	Cantidad de espacios destinados a centros educativos provistos	1	1	0.5	IVC
Centros culturales	Cantidad de espacios destinados a centros culturales provistos	0	0	0	IVC

Resultados (Villa 20 y Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Deserción	Tasa de deserción	NA	NA		NA

Nivel escolar	Nivel de escolarización alcanzado	NA	NA		NA
Educación barrio	Proporción (%) de estudiantes que concurren a centros educativos dentro del barrio	13,24%	13,24%	0.13	RELSE
Cultura barrio	Proporción (%) de familias que realizaron actividades culturales recreativas dentro del barrio en el último mes	NA	NA		NA

*Educación barrio: Incluye únicamente información referida a manzanas 17, 21 y 22.

5.5.3. Mercado laboral

El empleo en los barrios informales tiende a desempeñarse también de manera informal, ya sea con trabajo en negro o de forma autónoma sin aportes al fisco. Además de la precariedad laboral, de manera frecuente quienes viven en villas o asentamientos tienen menores ingresos promedio que los habitantes de la ciudad regulada por mecanismos de control jurídico-administrativo. Magalhaes *et al.* (2012), a partir de un estudio en favelas de Brasil, concluyen que en promedio los ingresos de sus pobladores representan un 37% de los ingresos del resto de los habitantes.

La subdimensión referida al mercado de trabajo analiza los efectos que las distintas políticas implementadas por el IVC (como talleres de oficios, cursos de capacitación, cupo para cooperativas e incluso la colaboración público-privada con el banco Santander) tienen en las familias del barrio, así como la evolución del acceso a oportunidades laborales. A su vez, la inclusión de información referida a la informalidad del empleo apunta a identificar el estado actual del barrio en cuanto al acceso al trabajo de calidad. Las mediciones de pobreza e indigencia aspiran a evaluar la situación económica de las familias y la sustentabilidad del proceso-proyecto.

De acuerdo con el Censo 2016, un 24,64% de las familias tenía algún miembro trabajando en el barrio. Para ampliar las oportunidades laborales de los vecinos, el IVC ha desarrollado hasta el momento 14 Cursos de Introducción al Trabajo, en articulación con Nación. Está previsto realizar más cursos, de acuerdo a la demanda de las organizaciones barriales y los jóvenes del barrio. Se realizaron además dos cursos de oficios en una organización social de revestimiento de paredes, una capacitación en RCP en articulación con Defensa Civil, una capacitación en

formalización de organizaciones sociales, y una capacitación sobre instalaciones de agua y cloacas para trabajadores de las cooperativas del barrio. En cuanto a los cursos para emprendedores, se está implementando una iniciativa con un programa de marca de helados que trabaja con mujeres amas de casa. Por último, ya se han otorgado 139 de las 175 obras de emergencia previstas a cooperativas del barrio.

Además, tal como se mencionó, se llevaron adelante capacitaciones para jóvenes del barrio que quisieran trabajar en el banco Santander, así como se entrevistaron candidatos para trabajar en un Call Center en el barrio. En el caso del banco Santander, se contrataron a 3 administrativos, y resta contratar una persona más para las tareas de limpieza. Con respecto al Call Center, se entrevistó a 74 jóvenes y se contrató a 39. Esta última iniciativa también estuvo articulada con Nación.

Por otra parte, se espera que la adjudicación de los locales del barrio Papa Francisco a los vecinos contribuya al desarrollo local y la actividad económica de la Villa 20. Dicha adjudicación contempla a las familias cuyas viviendas se vieron afectadas por el PIRU, ya sea por apertura de calle, pasaje, esponjamiento o canje. Esta asignación considera los ingresos de la unidad de trabajo, el rubro, el equipamiento y la antigüedad del comercio, así como la necesidad espacial y técnica, y la variedad de los rubros en los locales comerciales disponibles. Como se menciona en el capítulo 5.6, los resultados de la encuesta realizada en el barrio Papa Francisco muestra que las familias cuentan con grandes limitaciones económico-financieras para afrontar el gasto que implica el pago del crédito hipotecario. Esta situación, entre otras, generó la apertura de locales comerciales en las viviendas del barrio Papa Francisco.

Figura 62. Comercio en vivienda en el barrio Papa Francisco

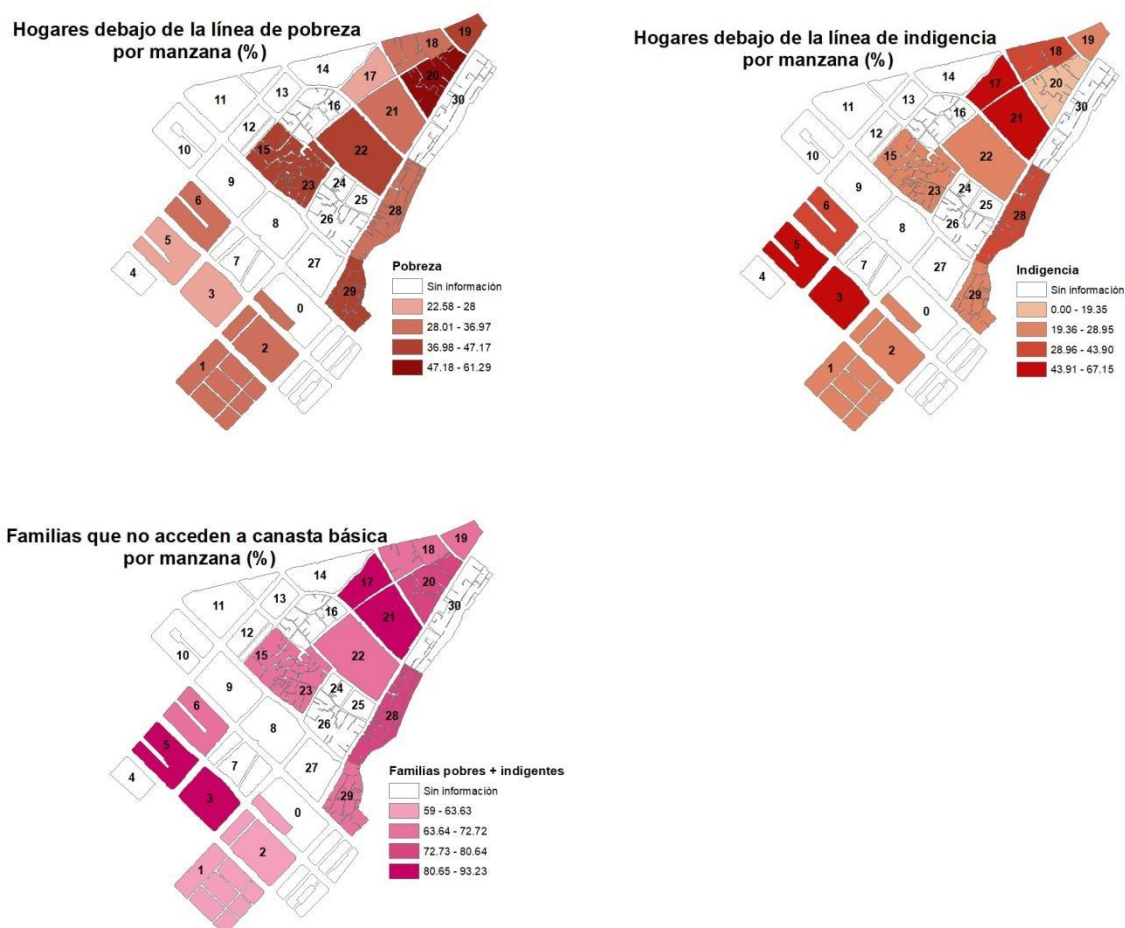


Más allá de la iniciativa referida a la adjudicación de locales comerciales, debe destacarse que durante las entrevistas realizadas a los vecinos del barrio, muchos manifestaron haber acercado sus CV para incorporarse a las cooperativas o a las empresas constructoras y no haber sido contactados.

Con respecto a los datos de pobreza e indigencia, las 15 manzanas incluidas en las mediciones muestran un alto porcentaje de población viviendo bajo la línea de pobreza en comparación con los valores de la ciudad, donde el 12% de los hogares son pobres y el 3,1% son indigentes. Un 45,12% de los hogares se encontraba bajo la línea de pobreza al momento de ser relevados, y un 37,19% por debajo de la línea de indigencia. Esto significa que un 82% de las familias no podía acceder a la canasta básica al momento en el que se llevó adelante el RELSE.²³⁷ Las manzanas que muestran un desempeño más bajo en estas dos condiciones son la 21 (con un 35,47% de familias bajo la línea de pobreza y un 57,77% bajo la línea de indigencia), la 3 (con un 24,09% de las familias bajo la línea de pobreza y un 67,15% bajo la línea de indigencia), la 5 (22,58% de familias pobres y 64,52% de familias indigentes), la 17 (con 28% de las familias debajo de la línea de pobreza y un 58,5% de indigencia) y la 20 (con 61,29% de pobres y 19,35% de indigentes). Con respecto a esta situación debe destacarse que durante los talleres de la manzana 20, donde más del 80% de las familias no accedía a la canasta básica, la conservación de instituciones sociales como comedores, merenderos y espacios comunitarios fue algo que se resaltó en la etapa de diagnóstico.

²³⁷ Tal como se menciona en el capítulo 4, el cálculo de familias bajo las líneas de pobreza e indigencia y los datos de ingreso per cápita se realizó a partir de los datos brindados por el RELSE y la línea de pobreza correspondiente al mes de la medición. Las familias incluidas en el cálculo de pobreza e indigencia fueron las que declararon ingresos (ya sean existentes o nulos, desestimando los casos en los que no hubiera información clara) donde se consideró el mes de relevamiento. Esto permite capturar la situación de cada una de las familias teniendo en cuenta la evolución de la inflación y de los salarios. La misma metodología se utilizó para el cálculo del ingreso real per cápita.

Figuras 63, 64 y 65. Hogares bajo la línea de pobreza e indigencia por manzana

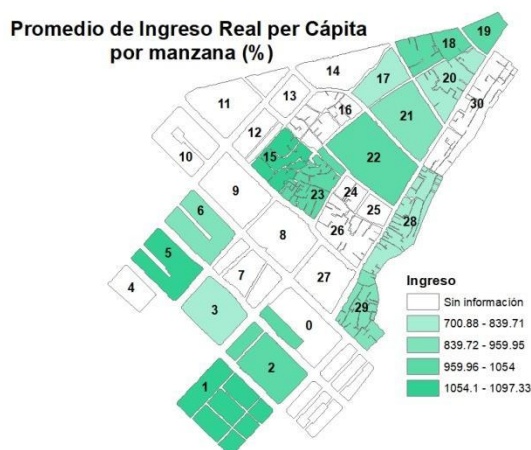


En el caso de las familias mudadas al barrio Papa Francisco, por su parte, la encuesta realizada en mayo 2019 arrojó que el 56% de las familias era pobre no indigente y 32% era pobre indigente.

En cuanto a los ingresos, el promedio mensual per cápita para las 15 manzanas fue de \$4710,28, considerando los montos declarados al momento del RELSE. En el caso del barrio Papa Francisco, el ingreso per cápita promedio es notablemente más alto, con \$6427. En cuanto al ingreso per cápita real, ajustado por el Índice de Precios al Consumidor publicado mensualmente por la DGEyC, las manzanas que perciben un ingreso más alto son la 15, la 1 y la 5, mientras que la 17, la 28, la 3 y la 20 son las que declararon tener los ingresos per cápita más bajos. Esto se condice con la situación de familias bajo la línea de pobreza, donde las manzanas

17, 3 y 20 mostraron los porcentajes más altos de hogares que no pueden acceder a la canasta básica.²³⁸

Figura 66. Promedio de ingreso per cápita real por manzana, en porcentajes



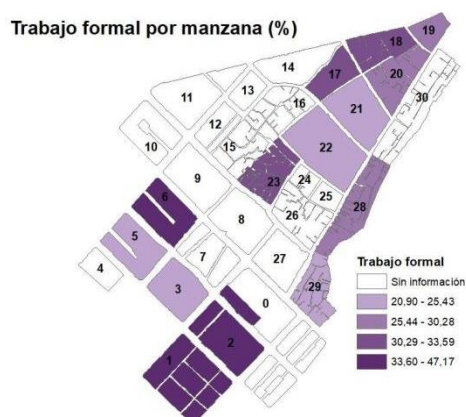
Respecto de la situación laboral, un 30,64% de las familias reportó que el jefe de hogar o titular cuenta con trabajo formal. Las manzanas en situación más favorable fueron la 1, la 2 y la 6, con un 41,03%, 45,90% y 47,17%, respectivamente. El desempeño global del barrio en relación con el trabajo formal es más bajo que en el resto de la ciudad, donde un 63% de los empleos son formales. El censo 2016 arrojó que la mayor proporción de empleos se distribuye entre obreros o empleados del sector privado (32,8%), cuentapropistas (24,5%) y ocupación transitoria (18,4%). Estos indicadores complementan los datos referidos a la distribución de empleo formal en el barrio. Sin embargo, el indicador de empleo formal muestra un mejor desempeño en el barrio Papa Francisco, donde el 63% de los jefes de hogar respondió tener empleo formal durante la encuesta (relación de dependencia en blanco o monotributo).

El relevamiento socio-productivo llevado adelante por el IVC en el barrio Papa Francisco entre junio y julio de 2019 informó que existen 117 unidades de trabajo cuentapropistas. El 44,4% de se dedica a la actividad comercial, el 42,7% al sector productivo y el 12,8% a los servicios. El 83% de las unidades de trabajo se desempeñan al interior de la vivienda y, entre quienes trabajan fuera de su vivienda, el 50% alquila un local en la Villa 20 y sólo un 20% es propietario. Como se ha mencionado, se espera que la adjudicación de los locales comerciales a los vecinos incentive la actividad económica del barrio.

Con respecto a la formalidad de la actividad económica, el 87% de los responsables de las unidades de trabajo no están registrados en ninguna categoría tributaria y sólo el 8% está inscripto en el monotributo social.

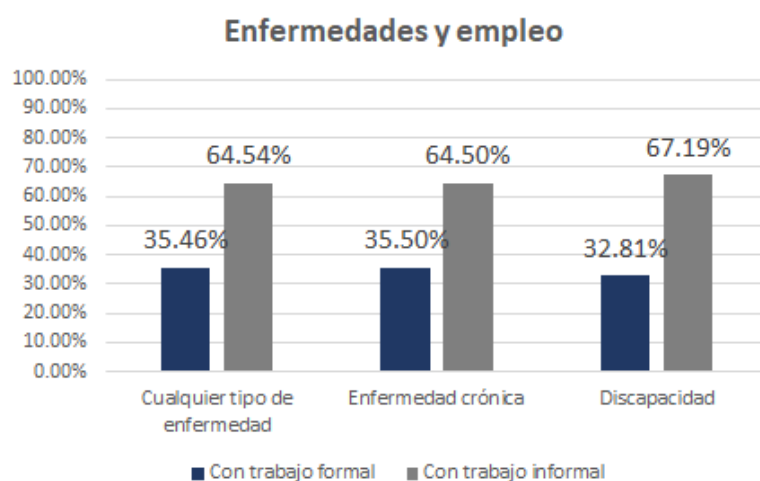
²³⁸ Ingreso real per cápita por manzana: 1 (\$1102); 2 (\$1059,5); 3 (\$853); 5 (\$1084); 6 (\$977); 15 (\$1086); 17 (\$1080); 18 (\$1039); 19 (\$1037); 20 (\$840); 21 (\$959); 22 (\$1047); 23 (\$1027); 28 (\$752); 29 (\$955).

Figura 67. Trabajo formal por manzana



El acceso al empleo de calidad es otro factor determinante de la salud. En sólo el 35,46% de las familias en las que al menos un miembro sufre de algún tipo de enfermedad el jefe de hogar tiene un trabajo formal. Una situación similar se observa en hogares con enfermedad crónica (35,50%) o algún tipo de discapacidad, ya sea física o mental (32,81%).

Figura 68. Relación entre enfermedades y empleo, según tipo de enfermedad de las familias



La tasa de desempleo para las 15 manzanas de la Villa 20 es de 4,47% a partir de lo informado en el RELSE. La tasa más alta se encuentra en la manzana 3, con un 22,3%. Sin embargo, las manzanas 2, 5, 17, 23 y 28 reportaron un 0% de desocupación, lo cual sugiere que hay un sub-reporte de datos. Además, la comparación con los datos disponibles para la Comuna 8 (13,7%) y para el total de la ciudad (7,2%) se puede inferir que para la Villa 20 hay datos no recolectados, o que la situación laboral de quienes respondieron al RELSE se encuentra mal clasificada (por ejemplo, puede que hayan respondido que realizan changas, pero califiquen como desocupados). De allí la importancia de homogeneizar los criterios de recolección de información con los utilizados en censos, por ejemplo.

En el caso del barrio Papa Francisco, el desempleo alcanza al 13,2% de los jefes de hogar contemplados por la encuesta.

Figura 69. Porcentajes de desocupación de la Villa 20, el barrio Papa Francisco, la Comuna 8 y la CABA

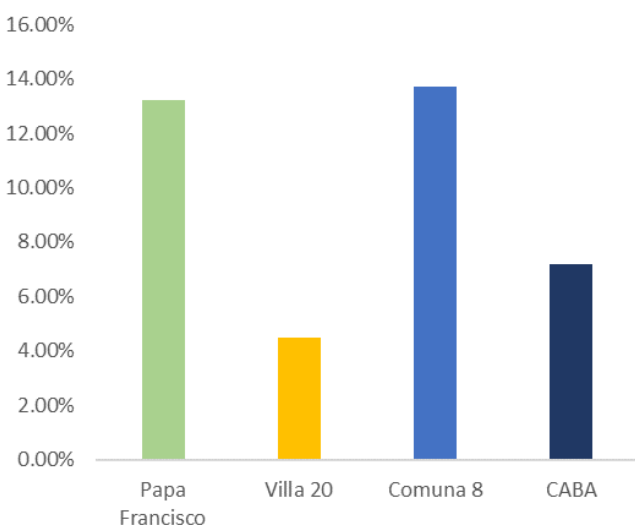
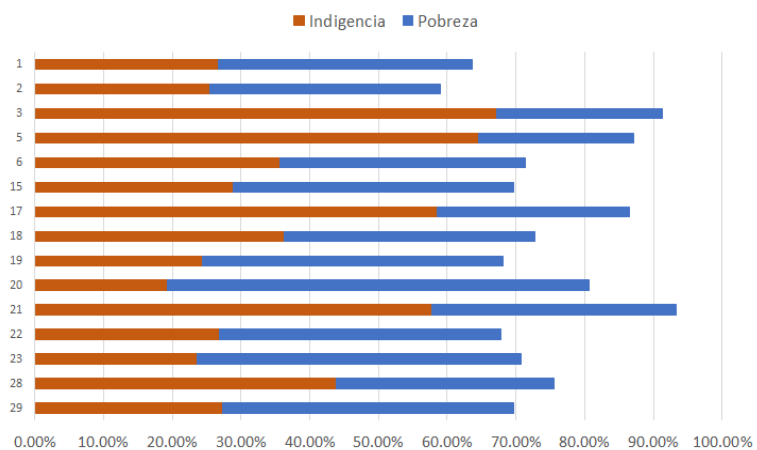


Figura 70. Pobreza e indigencia por manzana



Productos (Villa 20 y Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Cooperativas	Cantidad de obras otorgadas por el IVC a cooperativas del barrio	139	139	0.79	IVC
Trabajo cooperativa	Proporción (%) de familias con algún miembro perteneciente a una cooperativa de trabajo contratada por el IVC	NA	NA	NA	NA
Locales	Proporción (%) de locales adjudicados a comerciantes del barrio	NA	NA	NA	IVC
CIT	Cantidad de Cursos de Introducción al Trabajo realizados	9	14	1	
Capacitación Santander	Cantidad de personas capacitadas para empleo en banco Santander	0	22	1	
Entrevistados Call Center	Cantidad de personas entrevistadas para Call Center	NA	74	1	
Cursos emprendedores	Cantidad de cursos a emprendedores	1	1	1	
Cursos oficios	Cantidad de cursos de oficios provistos	1	5	1	

Resultados (Villa 20)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Pobreza	Proporción (%) de familias debajo de la línea de pobreza	45,12%	45,12%	0.54	RELSE/DGEyC
Indigencia	Proporción (%) de familias debajo de la línea de indigencia	37,18%	37,18%	0.62	RELSE/DGEyC
Trabajo formal	Proporción (%) de miembros de la familia que tienen un contrato formal de trabajo	30,64%	30,64%	0.31	RELSE
Desempleo	Proporción (%) de miembros de la familia que buscan trabajo activamente y no encuentran (desempleados)	4,47%	4,47%	0.95	RELSE
Contratados Santander	Cantidad de personas contratadas en banco Santander	0	3	0.75	IVC
Contratados Call Center	Cantidad de personas contratadas en Call Center	NA	39	1	IVC
Emprendimientos	Cantidad de familias que iniciaron un emprendimiento	0	4	1	IVC
Oficios	Cantidad de personas dedicadas a los oficios para los cuales se formaron	NA	NA		NA

Resultados (Papa Francisco)

Indicador	Descripción	Línea de base	Enero 2020	Puntaje Plataforma	Fuente
Pobreza	Proporción (%) de familias debajo de la línea de pobreza	56%	56%	0.44	Encuesta PF
Indigencia	Proporción (%) de familias debajo de la línea de indigencia	32%	32%	0.68	Encuesta PF
Trabajo formal	Proporción (%) de miembros de la familia que tienen un contrato formal de trabajo	63%	63%	0.63	Encuesta PF
Desempleo	Proporción (%) de miembros de la familia que buscan trabajo activamente y no encuentran (desempleados)	13,2%	13,2%	0.87	Encuesta PF
Contratados Santander	Cantidad de personas contratadas en banco Santander	0	3	0.75	IVC
Contratados Call Center	Cantidad de personas contratadas en Call Center	NA	39	1	IVC
Emprendimientos	Cantidad de familias que iniciaron un emprendimiento	0	4	1	IVC
Oficios	Cantidad de personas dedicadas a los oficios para los cuales se formaron	NA	NA		NA

5.5.4. Síntesis del análisis

La situación de las familias en lo referido a su realidad socioeconómica muestra, a grandes rasgos, que existe una cierta relación entre familias con miembros con enfermedades crónicas y los niveles de pobreza e indigencia, tal como se verifica en la manzana 3. Además, se observa que la situación de esas familias motiva el pedido de mantener espacios comunitarios que puedan contener sus necesidades vitales, tales como comedores o merenderos.

De todas maneras, es fundamental trabajar en la recolección de datos referidos a salud y educación, que permitan elaborar una mejor evaluación de los efectos del PIRU en el acceso a la salud, la educación, la cultura y las oportunidades laborales.

Con respecto a la oferta de oportunidades laborales, si bien las acciones implementadas como las contrataciones en el banco Santander y en el Call Center tienen un impacto significativo en el barrio, podrían además revisarse las políticas de contratación por parte de las cooperativas a cargo de las obras en el barrio, así como la demora en la adjudicación de los locales comerciales. Estas dos herramientas podrían tener un impacto significativo en la situación socioeconómica de los vecinos de la Villa 20.

En cuanto al desempeño de esta dimensión en la Plataforma de Evaluación y Monitoreo, se observa que el puntaje agregado para las 15 manzanas es de 0.51 en indicadores de producto y 0.57 en indicadores de resultado, mientras que en el caso de Papa Francisco es de 0.49 en indicadores de producto y 0.77 en resultado (probablemente, debido al mejor desempeño en pobreza, indigencia, trabajo formal y desempleo en este sector del barrio).

5.6. Evaluación de la sustentabilidad

Para la evaluación de la sustentabilidad, tal como se planteó en el capítulo 4, se considera el concepto de desarrollo sustentable, entendido como aquel que "satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades" (Tupeinate, Lill, Geipele y Naimaviciene, 2017: 65). En este sentido, el desarrollo urbano sustentable es aquel que garantiza la interacción satisfactoria entre economía, medioambiente y sociedad.

A partir de esta definición, el análisis de la sustentabilidad del proceso-proyecto contempla tres dimensiones: la económico-financiera, la social y la ambiental. A estos factores se suma la importancia de la apropiación por parte de los vecinos como resultado del proceso participativo, que se incluye como una cuarta dimensión que contribuye a la sustentabilidad del proyecto.

Figura 71. Dimensiones contempladas en el análisis de la sustentabilidad del barrio



La evaluación de la sustentabilidad en la Villa 20 incluye el análisis de los Talleres Pre-consorciales, entendidos como dispositivos de participación que permiten reforzar la apropiación de las familias mudadas al barrio Papa Francisco, así como reducir posibles conflictos que pudieran surgir en la convivencia. En segundo lugar, contempla el análisis de los resultados de la encuesta realizada a dichas familias, que recolectó información relativa a los ingresos y gastos, su participación en el proceso-proyecto, la apropiación del PIRU y la convivencia en los nuevos edificios. Por último, se aborda la apropiación del proceso-proyecto por parte de las familias, a partir de la indagación diacrónica en torno a las percepciones, usos y valoraciones respecto del espacio público (con foco en la relación barrio-ciudad), la vivienda, al equipamiento comunitario y las posibilidades productivas y laborales.

Los resultados obtenidos permitieron realizar un análisis integral de las diferentes dimensiones comprendidas bajo la definición de sustentabilidad antes mencionada.

5.6.1. El caso del barrio Papa Francisco

Talleres Pre-consorciales

Estos talleres se inscriben en el grupo de dispositivos que el equipo territorial del IVC desarrolla con el propósito de acompañar a las familias en el proceso de mudanza al barrio Papa Francisco en calidad de propietarios. Específicamente, se trata de la instancia previa al traslado, que comienza una vez definida la lista de familias afectadas por el PIRU y pre-adjudicatarias de una vivienda en el nuevo barrio. Este proceso se extiende hasta el momento de consolidación de los respectivos consorcios, y es acompañado por otros dispositivos como: visitas al barrio Papa Francisco, talleres de mudanza, recorrida por los espacios comunes y reuniones consorciales.

El objetivo de los Talleres Pre-consorciales es la generación de herramientas para la consolidación de los futuros consorcios. Sus ejes principales son: qué es un consorcio de propietarios, cómo deben tomarse las decisiones, cómo se define su administración, de qué modo deben resolverse los problemas de convivencia, cuáles son y de qué forma deben

utilizarse los lugares comunes, y cómo funcionan los servicios básicos y sus empresas prestatarias. Para esto se realizan cuatro encuentros:

_Primer encuentro: se entrega a cada familia el cronograma de talleres y la solicitud de pedido de Tarifa Social en los servicios básicos. Se les hace a los vecinos una presentación general del proyecto y se les brinda información básica sobre los servicios públicos y el pago de impuestos. Luego el grupo es dividido según los edificios y, una vez reagrupados, un coordinador del área territorial del IVC le indica a cada familia qué unidad habitacional le corresponde. En caso de estar de acuerdo, la familia firma un acta de conformidad. En caso contrario, se intenta solucionar el conflicto dentro del mismo grupo (intercambiando unidades) o, si el problema persiste, cada coordinador de grupo procura resolver el conflicto con el resto de los coordinadores. El acta de conformidad supone que la familia está de acuerdo con la unidad funcional asignada y a cambio deja en manos del IVC la casa en la cual habita hasta ese momento.²³⁹

_Segundo encuentro: se realiza una presentación a los vecinos acerca del espacio público del barrio, y se aplica a cada una de las familias una encuesta sobre zoonosis y concientización del cuidado de mascotas, junto con el Instituto Pasteur. En esta instancia se busca relevar información acerca de las mascotas de las familias, si las mismas están vacunadas y aclarar quién desea mudarse con ellas a la nueva vivienda.²⁴⁰

_Tercer encuentro: nuevamente, se reagrupa a los vecinos según consorcio. En esta oportunidad, el área consorcial del IVC realiza una capacitación sobre qué es un consorcio, cuáles son las principales normativas, cómo se conforma, cómo se resuelven los conflictos y de qué modo deben administrarse los espacios comunes del edificio.²⁴¹

_Cuarto encuentro: el objetivo de este encuentro es mostrar a los vecinos cuáles son las características generales del edificio, a cargo del Inspector de Obra del IVC. Además se le indica a las familias cuáles son los pasos a seguir en el proceso de mudanza como instancia previa al taller específico sobre esa temática. Se elige un responsable de llaves provisorio por edificio y se reciben los formularios para obtener Tarifa Social, que fueron entregados en el primer encuentro, completos.²⁴²

Cabe mencionar que en un principio eran cinco los encuentros con las familias. La capacitación del área consorcial del IVC además de lo mencionado, profundizaba el trabajo en las reglas de convivencia. En el año 2019 el esquema de talleres fue simplificado.

Los Talleres Pre-consorciales se llevaron a cabo en la Escuela de Enfermería (Planta superior de la Escuela de Educación Media N° 19) ubicada en la intersección de las calles Pola y José Barros Pazos, a las 18.00hs, los días lunes y martes en simultáneo con los Talleres de Manzana. En

²³⁹ Registro de observación, 16 de abril de 2018.

²⁴⁰ Registro de observación, 17 de julio de 2018.

²⁴¹ Registro de observación, 22 de mayo de 2018.

²⁴² Registro de observación, 12 de junio de 2019.

algunas oportunidades, la sede de los talleres tuvo que ser cambiada y los mismos se realizaron en la Parroquia María Madre de la Esperanza, ubicada en la calle Miralla 3838.

Para el análisis de este dispositivo de participación se tomaron en cuenta las observaciones realizadas por el equipo del OLA, los documentos oficiales del IVC (objetivos y alcances del dispositivo, listados de asistencias), y las entrevistas realizadas durante el año 2018 a familias afectadas por el PIRU.

Resultados de la evaluación

Actores participantes

Esta dimensión se propone analizar qué actores fueron convocados a participar del espacio, es decir, qué cantidad de familias fueron invitadas, cuántas de ellas asistieron, cómo se dividieron los grupos y de qué modo esto facilitó u obtuvo la dinámica de la participación, con cuántos coordinadores contó el taller y cuál es su pertenencia profesional, y por último, qué otros actores fueron invitados a formar parte del espacio. Con respecto a la información sobre la asistencia a talleres, se cuenta con datos de ocho de los nueve talleres realizados hasta el momento.

Cantidad de familias convocadas por taller

Como se mencionó en la descripción del dispositivo, las familias convocadas a los Talleres Pre-consorciales fueron aquellas pre-adjudicatarias de una unidad habitacional en el barrio Papa Francisco. Los talleres fueron organizados según el módulo y edificio al que cada familia se debía mudar.

Con respecto a las cantidades, según los datos disponibles, el promedio de familias convocadas por taller en el año 2018 fue de 115; mientras que en 2019 el número se redujo a 47. Este decrecimiento en la convocatoria está relacionado con la cantidad de familias mudadas cada año, y sobre todo con los avances del proceso-proyecto. Es decir, en la medida que se fueron finalizando las obras del nuevo barrio y que los proyectos de manzana quedaron definidos, se supo qué familias eran las afectadas y éstas pudieron elegir su solución habitacional. En esta trama fueron avanzando los Talleres Pre-consorciales y las mudanzas.

Cantidad de familias que asistieron

En cuanto a la asistencia, en los ocho talleres analizados el promedio general fue de 56,5%. En el primer año la asistencia promedio fue del 48% y en el segundo del 62%. Es decir, a medida que el proceso-proyecto fue avanzando, que las mudanzas al nuevo barrio se realizaron y que el IVC fue ganando la confianza de los vecinos, la asistencia a los talleres se fue incrementando.

Otro dato sugerente al respecto es el porcentaje de familias que nunca asistieron a ninguna de las cuatro reuniones que conforman cada taller. En el primer año el promedio de familias que

nunca se acercaron al espacio fue del 20%, en tanto que el segundo fue del 10%. Es decir, el número de familias que nunca se acercaron a participar del espacio se redujo de un año al otro un 50%, y en el último taller de 2019 no hubo familias convocadas a participar que no hubieran asistido al menos a una reunión. (Figura 72)

Figura 72. Asistencia a talleres según cantidad de familias convocadas, promedio de familias asistentes y porcentaje de familias que nunca asistieron, por año

PRIMERA ENTREGA (2018)			
Módulos	Cantidad de familias convocadas	Promedio de familias que asistieron (en porcentaje)	Porcentaje de familias que nunca asistieron
95 y 96	117	56%	15%
97 y 101	115	54%	16%
102 y 103	113	33%	28%
SEGUNDA ENTREGA (2018)			
106 Y 94	NO HAY DATOS	NO HAY DATOS	NO HAY DATOS
TERCERA ENTREGA (2019)			
115	50	70%	14%
126	53	63%	11%
122	58	62%	9%
110	32	53%	16%
120	40	61%	0%

Cantidad de familias participantes por grupo

Luego del primer encuentro, el total de familias convocadas era dividido en grupos según los futuros consorcios. En el nuevo barrio, cada consorcio está compuesto por 32 unidades funcionales distribuidas en dos edificios de 16 unidades, donde cada uno comprende un sub-consorcio. Durante los Talleres Pre-consorciales, las familias pre-adjudicatarias de las nuevas viviendas eran divididas en grupos de 32, cuestión que facilitó la capacitación, el trabajo pormenorizado con cada uno de los futuros consorcios y la realización de ejercicios prácticos con los vecinos.

Cantidad de coordinadores y pertenencia profesional

Cada grupo estaba coordinado por dos personas del IVC (algunas veces más), la mayoría de las cuales tenía una pertenencia profesional vinculada a las ciencias sociales o a las humanidades (trabajadores sociales, sociólogos, antropólogos, entre otros). A su vez, los talleres contaron con la participación de otras áreas del organismo. Por un lado, el área consorcial, también con orientación social, se encargó de coordinar las capacitaciones a las familias; por otro, el área

de obras y técnica, cuyos representantes, mayoritariamente del ámbito de la arquitectura, explicaron a los vecinos las características generales del edificio.

Por último, los talleres contaron con la participación de representantes de las empresas prestatarias de servicios básicos y del Instituto de zoonosis Luis Pasteur.

Transparencia

La dimensión transparencia hace referencia a la capacidad que tiene el IVC para transmitir la información de manera completa, clara y en lenguaje coloquial así como también su habilidad para dar respuesta a las dudas de los participantes de los talleres. Por último, indaga sobre el modo en el cual los vecinos del barrio toman la información proporcionada por el organismo.

Capacidad de comunicación del equipo del IVC

Dado que uno de los objetivos de los Talleres Pre-consorciales es brindar información acerca de cómo debe organizarse la vida en un edificio, ya que la mayoría de los pre-adjudicatarios nunca vivieron en uno, los cuatro encuentros contaron con la proyección de presentaciones digitales y exposiciones orales en lenguaje coloquial.

A lo largo del periodo de observación, el equipo del OLA pudo registrar cómo las presentaciones realizadas por el IVC se fueron modificando, enriqueciendo y agregando aspectos que en un comienzo no habían sido contemplados:

“Con respecto al encuentro con los vecinos del primer módulo, le hicieron algunas modificaciones a la presentación. Se agregaron: un plano de planta general del módulo, aprovechando la oportunidad para explicarles al conjunto de vecinos cómo leer un plano; y datos sobre las unidades, las diferentes tipologías que contiene el edificio, cuáles son sus medidas, y qué artefactos (cocina, calefón, estufa) trae el departamento”.²⁴³

A su vez, otra de las cuestiones que se pudieron detectar fue la fuerte impronta de pedagogías participativas que tuvieron las capacitaciones del área consorcial del organismo. Para facilitar a los futuros adjudicatarios herramientas de organización comunitaria y conocimientos referidos a la administración consorcial, los representantes del área partieron desde los conocimientos previos de las familias para luego poder abordar la normativa vigente que regula esas organizaciones:

“El primer ejercicio que se propuso fue definir entre todos qué es un consorcio. Algunas de las definiciones fueron: ‘un conjunto de personas que se organizan en un edificio’; ‘se encargan del mantenimiento’; ‘reuniones de consorcio se llama a todos los vecinos para tomar decisiones’. Luego de estas definiciones, la representante del área de Consorcios les preguntó a los vecinos acerca del mantenimiento y de cómo establecer o consensuar normas. Para eso, se retomaron todas las ideas y definiciones que se dijeron y entre todos armaron una definición. A continuación leyeron y explicaron el artículo del código civil que regula los

²⁴³ Registro de observación, 16 de abril de 2018.

consorcios, es decir, el marco legal que deberán respetar los vecinos. Por último, hablaron del Reglamento de Copropiedad y del Reglamento Interno”.²⁴⁴

También en el marco de las capacitaciones, se organizaron ejercicios donde los vecinos tuvieron que poner en práctica los conocimientos adquiridos. En varias oportunidades, las familias, conformes con la actividad, pidieron repetirla en todos los encuentros. Algo que el IVC no pudo incorporar:

“se propone hacer una actividad, se dividen el grupo en dos, y la consigna es ‘hacer de cuenta que ya están viviendo en el edificio y deben pensar 5 normas para reglamentar el uso del SUM’”;²⁴⁵

“al comienzo del taller se le dio a cada vecino un papel en que se nombraba algún hecho propio de la convivencia en un edificio, cada uno lo tuvo que leer en voz alta y entre todos lo debían clasificar en tres categorías: nada molesto, molesto, muy molesto”;²⁴⁶

“el próximo ejercicio que se propuso fue, en grupos reducidos, pensar qué es lo que necesita un edificio para que las cosas que se señalaron como beneficiosas se puedan dar. El objetivo fue representar una asamblea de consorcio, donde uno de los vecinos tome nota de los puntos tratados, y luego se arme un presupuesto posible. La consigna fue: ‘¿Qué piensan que necesita un edificio?’”;²⁴⁷

Por último, en el marco de los talleres también se entregaron instructivos a las familias, como un “Manual para la administración de consorcial”.

_Capacidad del equipo del IVC para dar respuesta a comentarios provenientes de otros actores

Como se mencionó en el apartado anterior, el IVC pudo ir incorporando a sus presentaciones aspectos que fueron emergiendo en los diferentes encuentros. Así, se agregaron los planos generales de los módulos, los planos de las diferentes tipologías de departamentos, y también se incorporaron explicaciones a partir de cuestionamientos realizados por los vecinos:

“tomando en cuenta algunos cuestionamientos de las reuniones con los otros módulos, en esta presentación se les explica a los vecinos que el terreno lindante a este primer grupo de módulos también será destinado a viviendas, es decir habrá en esa tierra que hoy ven libre, más viviendas”.²⁴⁸

²⁴⁴ Registro de observación, 22 de mayo de 2018.

²⁴⁵ Registro de observación, 22 de mayo de 2018.

²⁴⁶ Registro de observación, 29 de mayo de 2018.

²⁴⁷ Registro de observación, 29 de mayo de 2018.

²⁴⁸ Registro de observación, 25 de abril de 2018.

También, durante los trabajos grupales según familias que conformarían los nuevos consorcios, tanto los equipos territoriales como otras áreas del organismo fueron evacuando las dudas y consultas de los vecinos.

Receptividad de los actores participantes

En cuanto a la forma en la cual los actores participantes recibieron la información brindada por el IVC en los talleres, las diferentes familias entrevistadas coincidieron en la claridad, en su completitud y en su aspecto pedagógico:

“E: ah! Genial. Tiene su propia habitación.... Y hablando de la mudanza y eso que me contabas que fuiste directo a los Talleres Pre-consorciales ¿Cómo son esos talleres?

V: Te explican todo. Qué es cuando vos entres, qué es, cómo es el movimiento ¿no? Yo creo que está buenísimo para que la gente vaya y entienda que vos estás yendo a un lugar nuevo, que vos lo tenés que cuidar, que va a haber muchas cosas que se pagan. Porque va a haber mucha gente que, yo creo que va a ser medio... para que paguen... pero que está bien que le exijan pagar, porque si no las cosas no se mantienen. Claro. Y bueno, te hacen eso. Toda una explicación de lo que podés hacer y lo que no podés hacer. Te van explicando. Es como que te van a haciendo un poco la cabeza para vos vayas entendiendo cómo se vive en un departamento y cómo es la convivencia entre vecinos. Nos explicaron que si vos querés poner rejas por seguridad, que entre todo el edificio tienen que hablar para... si querés se puede poner rejas más altas por los chicos, pero que sean todas iguales, que no arruinen la fachada del edificio. Todas esas cosas fueron hablando”.²⁴⁹

Deliberación

En esta dimensión se abordan cuáles son las temáticas que se ponen en discusión en los talleres, qué cuestiones generan resistencias o conflictos en los vecinos, cómo dialogan los diferentes saberes y en qué medida se habilitan o no espacios de consulta.

Una característica general de los Talleres Pre-consorciales es que se trata de espacios más pedagógico-informativos que deliberativos. Aquí los vecinos no tuvieron que tomar decisiones sobre los futuros consorcios, sino aproximarse por primera vez a la experiencia. Este taller no cuenta con instancias de votación, simplemente se les brinda a los vecinos acompañamiento en el proceso.

Sin embargo, durante el primer encuentro los vecinos son informados acerca de qué unidad habitacional les fue asignada según las características del grupo familiar. Este hecho es el que se pudo observar como más conflictivo. Los edificios del nuevo barrio cuentan con planta baja y tres pisos, y a su vez, con tres tipologías de departamentos, de 1, 2 o 3 dormitorios. Los criterios que el IVC utilizó para la asignación estuvieron relacionados en primer lugar, con la cantidad de miembros de la familia. En caso de que los hijos fuesen más de uno, mayores de 12 años y de distinto género, a cada uno le correspondía una habitación diferente. Por el contrario, si eran menores de la edad mencionada ese criterio no correspondía. A su vez, si

²⁴⁹ Entrevista a vecino, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

uno de los miembros tenía alguna discapacidad, a esa familia le correspondía un departamento con adaptación universal.

Respecto de los hijos, la principal preocupación de las familias estuvo relacionada con el crecimiento vegetativo. Comúnmente, los vecinos con posibilidades económicas fueron resolviendo dichas necesidades haciendo crecer sus viviendas en altura. En el caso de que los hijos se hicieran mayores o bien con la expectativa de dejarles una herencia, las familias solían construir una planta o más plantas superiores en sus viviendas. Al mudarse a los nuevos departamentos, dichas posibilidades quedaron limitadas. Con lo cual, una de las demandas más frecuentes fue poder hacerse de un departamento más amplio:

“se presenta como objeto de cuestionamiento la cantidad de dormitorios. Según la coordinadora, los menores de 12 años (aunque sean de distinto sexo) comparten dormitorio. Hay vecinos que plantean que quieren habitaciones separadas para sus hijos con el argumento ‘qué pasa cuando crezcan porque no podemos construir para ampliar’, por eso plantean ‘no me sirve’, ‘si pago, quiero elegir’. En el intercambio, la coordinadora sugirió ver cada caso de forma individual, también dijo que en el proceso de urbanización hay reglas y criterios que respetar ‘incluso las familias que no se muden tampoco van a poder seguir ampliando sus viviendas’. Hay familias que no aceptaron: ‘qué se creen ellos, van a decidir por nosotros, que nosotros somos ignorantes’”;²⁵⁰

“durante la asignación, una de las vecinas preguntó a qué edad debían dividirse los niños por habitación. La edad es 12 años. Ella tiene un varón y una mujer y durante el proceso de asignación quedó embarazada. Su planteo es que sus tres hijos van a terminar durmiendo en una sola habitación”.²⁵¹

Otros de los temas que generaron malestar en las familias fueron la exclusividad del uso residencial de las viviendas y la falta de medidas de seguridad en los balcones:

“una de las cuestiones que generó inquietudes en los vecinos es la aclaración de que las viviendas sólo pueden tener un uso residencial “dentro de las viviendas no puede haber comercios, no puede haber un taller textil, ni venta de bebidas alcohólicas, ni comidas”, entonces una vecina responde “¿y los que trabajamos de eso qué?”;”²⁵²

“un segundo problema fue el problema de la seguridad, específicamente los balcones y las rejas. Se les aclaró a los vecinos que las fachadas no pueden ser modificadas: ‘yo te pregunto porque es la primera medida que voy a tomar y calculo que todos van a hacer lo mismo. El tema rejas es un tema que nos preocupa a todos los vecinos’, los demás vecinos presentes asintieron con la cabeza. Desde el IVC aclaran que todas las modificaciones deben tener el mismo criterio y deben ser consensuadas por una modalidad asamblearia”.²⁵³

²⁵⁰ Registro de observación, 26 de marzo de 2018.

²⁵¹ Registro de observación, 16 de abril de 2018.

²⁵² Registro de observación, 22 de mayo de 2018.

²⁵³ Registro de observación, 22 de mayo de 2018.

_Reacción de los actores y alternativas propuestas

En estos talleres los vecinos se encontraron con una novedad y con mucha información nueva que hasta el momento no habían contemplado: nuevas concepciones sobre lo público y lo privado, nuevas pautas de convivencia, nuevas responsabilidades y reglas que cumplir, todas cuestiones que comprenden la vida en un edificio. En este sentido, la reacción principal que se pudo notar es que necesitaban tiempo para procesar los cambios, pero además cierta confianza de que con el tiempo iban a poder organizarse:

“E: y el acompañamiento que está haciendo el IVC ahí, o sea, la información ¿es clara? ¿Se entiende? ¿Hay espacio para dudas?

V: bien, se entiende, bueno, las dudas siempre están pero yo creo que, como te digo, a medida que va avanzando el tiempo nos vamos a ir acomodando más con ese tema y, a pesar de que por ahí somos nuevos en el tema de un consorcio y esas cosas, organizarlo para el día de mañana creo que vamos a ir limando un poquito”;²⁵⁴

“E: y vos ¿qué expectativas tenés con eso?

V: mirá, en el taller se habló mucho del consorcio por el tema de que va a haber un salón, que en eso se tienen que poner de acuerdo los vecinos, de que un día lo va a usar uno y qué día lo va a usar el otro. El tema de que pagar la luz, compartir los otros gastos que están fuera de lo... va a ser un gasto extra, digamos. Todo eso lo va a manejar el consorcio y son cosas que están bárbaras. Pero había muchos vecinos que decían que tiene que manejar el consorcio una persona que sepa, porque un vecino no va a saber de consorcios y a la vez también se hablaba que si se encarga otra persona de afuera, que no sea de nosotros, hay que pagarle. Y eran muchas opiniones diferentes sobre qué se podía hacer y que no, pero como las chicas que se presentaron en ese momento para explicarnos un poco como es el consorcio y como se maneja y todo eso, nos dijeron que una vez que nos mudemos se va a ir viendo cómo se va a armar”.²⁵⁵

_Promoción y habilitación de espacios de diálogo

En todos los encuentros observados, desde el IVC se promovió el diálogo y se procuró ir evacuando las dudas de los vecinos. Particularmente, durante la capacitación del área consorcial primó la circulación de la palabra, se escucharon las diferentes definiciones y fueron legitimados los diversos saberes para componer los conceptos y normativa con las que se debía trabajar:

²⁵⁴ Entrevista realizada a vecino, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁵⁵ Entrevista a vecino, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

“luego de la presentación, se habilita un espacio para preguntas pero nadie realiza consultas. Después se pasa un video con información sobre el estado de la obra”,²⁵⁶

“surgen preguntas sobre el estacionamiento (aún no hay definiciones), sobre el parque y su uso comunitario, y sobre qué es un consorcio. La coordinadora responde y explica las dudas”.²⁵⁷

Otra de las características destacadas fue el buen clima de trabajo. Si bien en algunas oportunidades, sobre todo cuando se debía definir la unidad habitacional, se observaba cierta tensión entre los representantes del IVC y las familias, la mayoría de las veces primó la buena predisposición de las partes, incluso los vecinos llegaron a manifestar sus buenas expectativas acerca de su nuevo hogar.

Adaptabilidad

Esta dimensión de análisis está relacionada principalmente con los conflictos y la capacidad del organismo de poder resolverlos. Como se viene mencionando, el conflicto principal de estos talleres estuvo relacionado con la asignación de las viviendas, ya fuere que se tratase de su ubicación, el piso o la cantidad de dormitorios disponibles.

La primera estrategia que utilizó el IVC para resolver las disconformidades de los vecinos fue proponer el intercambio de unidades entre las familias de un mismo edificio. Es decir, si a una familia se le había asignado un departamento en el tercer piso pero deseaba uno en el segundo, en caso de que otra familia de ese piso estuviera de acuerdo, el IVC habilitaba el intercambio. En segundo lugar, cuando esa primera instancia no era posible, se procuraba el intercambio con otros edificios. Entre los coordinadores de los distintos grupos se reunían e intentaban resolver los casos. Por último, en caso de no encontrar alternativas dentro del taller, se convocaba a la familia a una reunión individual.

Satisfacción de los actores participantes

La dimensión satisfacción de los actores participantes indaga sobre la conformidad de los vecinos respecto de los talleres, la legitimidad de los resultados obtenidos y la aceptación o rechazo de los mismos. Sin embargo, al formar parte de un grupo más amplio de dispositivos, que tiene como objetivo el acompañamiento de las familias y la conformación de consorcios en el nuevo barrio, resulta difícil indagar sobre resultados específicos.

En cuanto al primer aspecto, las familias entrevistadas se expresaron unánimemente acerca de los talleres: remarcaron sus aspectos pedagógicos, la capacidad del IVC de explicar cada detalle y la satisfacción con los ejercicios realizados. Asimismo, todos los vecinos remarcaron el

²⁵⁶ Registro de observación, 26 de marzo de 2018.

²⁵⁷ Registro de observación, 26 de marzo de 2018.

carácter procesual de la conformación de consorcios, al señalar que lo aprendido iba a ser puesto a prueba en la práctica de la convivencia.

Resultado de la encuesta a familias mudadas

Fecha de relevamiento: 18 de mayo de 2019

Universo relevado: 60 familias encuestadas mudadas entre agosto y noviembre de 2018

A continuación, se detallan los principales resultados obtenidos de la encuesta de gastos y sustentabilidad. En primer lugar, se describe la demografía del barrio y las características de los hogares. Luego, se presentan hallazgos relacionados con el mercado laboral y la situación de los ingresos de las familias, entre los que se destacan algunos aspectos relativos al género. En cuanto al análisis específico de la sustentabilidad en el barrio, se presentan los resultados de la implementación de la metodología del índice de sustentabilidad elaborado para el barrio Papa Francisco con los puntajes obtenidos en las dimensiones de participación (67,3), apropiación y convivencia (69,2) y económico-financiera (50,6). Estos valores muestran un buen desempeño de los dispositivos de participación y de la apropiación de la nueva vivienda, pero resultados preocupantes en lo relacionado a la economía doméstica. Finalmente, se incluyen conclusiones de los gastos del hogar relacionados al equipamiento y los arreglos financiados por las familias (\$20.560 y \$1.810 en promedio, respectivamente), y de los relativos a los servicios básicos, incluyendo los gastos y el consumo promedio de usuarios con y sin tarifa social de gas y electricidad.

Datos demográficos²⁵⁸

Cantidad de personas alcanzadas en la encuesta: 201

Promedio de cantidad de personas por familia: 3,35

Género de las personas alcanzadas por la encuesta: 101 mujeres y 81 hombres

Distribución etaria de las personas alcanzadas por la encuesta: 72 menores de 18 años; 106 entre 19 y 64 años; 4 mayores de 65 años.

Jefatura del hogar: género y educación

²⁵⁸ Esta información refiere a los datos recolectados a través de 55 encuestas. Las 5 restantes no incluyeron esta información debido a un error en el cargado de los datos.

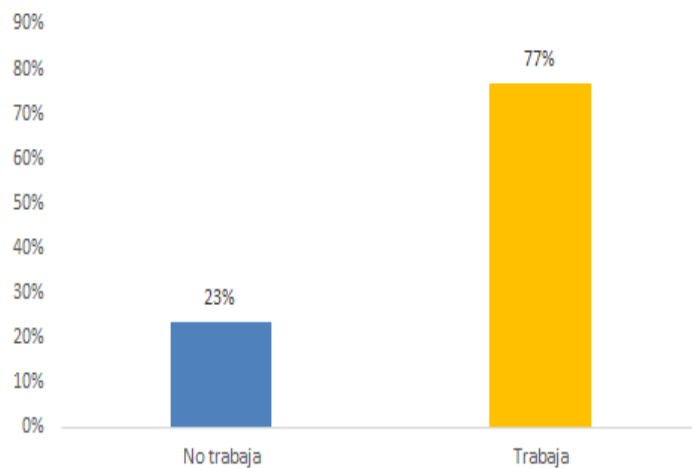
En las 60 familias encuestadas, se destaca la preponderancia de las mujeres a cargo de la jefatura del hogar: el 80% de los/as jefes/as de hogar son mujeres.

En cuanto al nivel educativo alcanzado por los/as jefes/as de hogar, el 44% cursó, pero no completó el nivel secundario, el 18% finalizó el nivel primario, el 13% finalizó la secundaria y el 12% cursó, pero no finalizó el nivel primario. Un 10% de los jefes cursaron estudios en el nivel terciario o universitario, pero no los finalizaron, y un 3% nunca recibió educación formal.

Mercado laboral y actividad económica

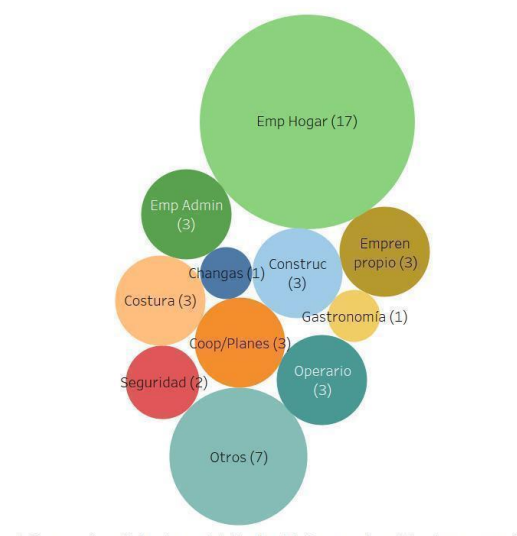
En lo relativo al mercado laboral, en 4 de las 60 familias entrevistadas ningún miembro trabaja. En cuanto a la situación laboral de los jefes de hogar, el 77% trabaja. A su vez, si se considera a los jefes de hogar que están desocupados y buscaron trabajo, la desocupación en el barrio Papa Francisco es del 13,2% de acuerdo con los datos recolectados .

Figura 73. Situación laboral de jefes de hogar



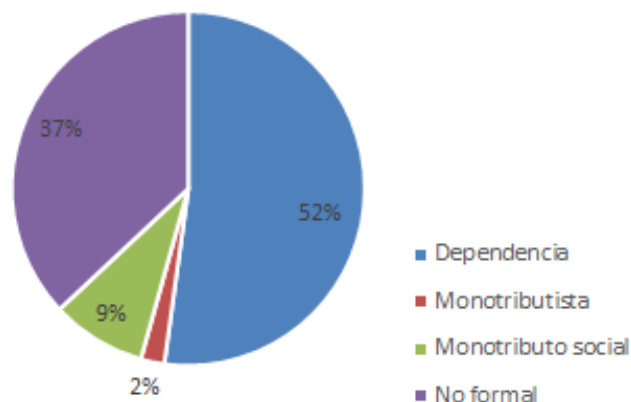
En cuanto a las actividades en las que se desempeñan los jefes de hogar, la gran mayoría se relaciona con trabajos domésticos. En la Figura 74 se ilustran los diferentes tipos de actividades que desarrollan.

Figura 74. Tipo de empleo de jefes de hogar



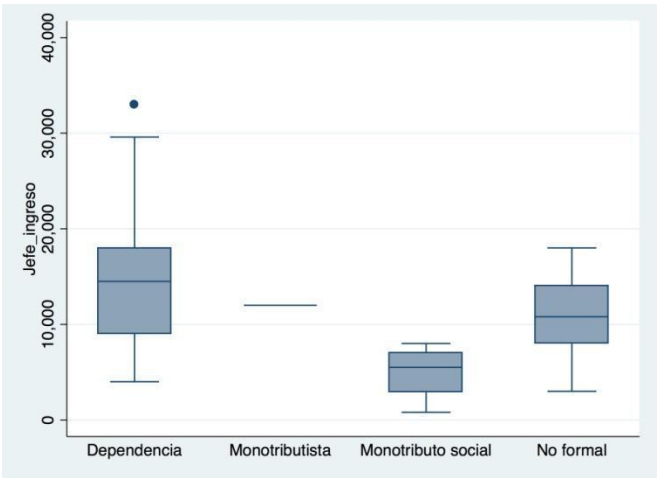
Del total de jefes de hogar empleados, el 52% se encuentra en una relación formal y el 11% bajo la figura de monotributista o monotributista social. El 37% de los jefes de hogar empleados se encuentran en una relación laboral no formal.

Figura 75. Categoría ocupacional de los jefes de hogar



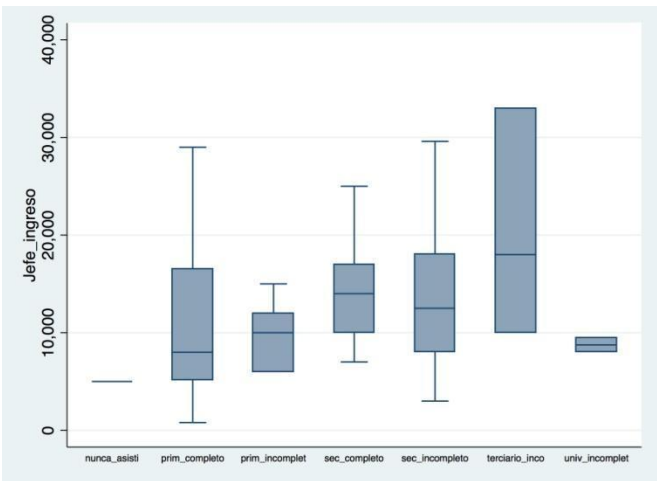
Debe destacarse que los jefes de hogar que se encuentran en relación de dependencia son los que en promedio tienen mayores ingresos mensuales, por encima del caso de los monotributistas y de quienes se encuentran en una relación laboral no formal. Quienes se encuentran bajo la figura del monotributo social perciben en promedio salarios más bajos que aquellos que se agrupan bajo el resto de las categorías ocupacionales.

Figura 76. Ingresos por categoría ocupacional de los jefes de hogar



Respecto de la relación entre el nivel educativo alcanzado y los ingresos percibidos, se observaría una relación directamente proporcional: a mayor nivel educativo, mejores ingresos. Quienes cuentan con nivel terciario incompleto son quienes perciben los salarios más altos en promedio, seguidos por quienes cuentan con nivel secundario completo y secundario incompleto después. Sin embargo, quienes cuentan con un nivel universitario incompleto perciben en promedio salarios más bajos que quienes cuentan con un nivel terciario incompleto.

Figura 77. Ingresos por nivel educativo alcanzado de los jefes de hogar



Previo a la mudanza al barrio Papa Francisco, 14 familias realizaban una actividad económica de producción o servicios al interior de su vivienda. Luego de la mudanza, 6 mantuvieron la actividad, 6 la interrumpieron definitivamente y 2 la interrumpieron de manera temporaria. A partir de estas respuestas, es importante hacer un seguimiento de los casos en los que la

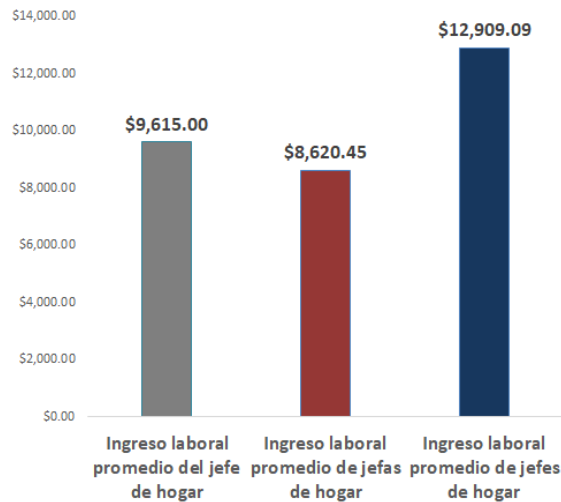
actividad se interrumpió, a los fines de garantizar otras opciones laborales a las familias. Por ejemplo, considerando la asignación de los locales comerciales.

Ingresos y situación económico-financiera de las familias

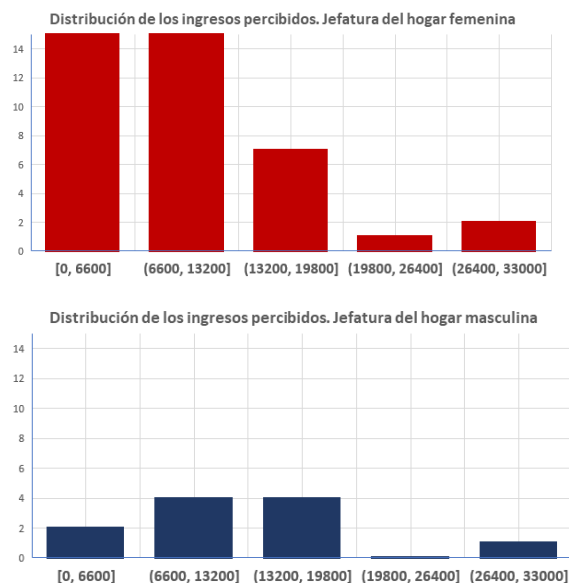
El ingreso per cápita mensual promedio del barrio -considerando los ingresos laborales y las contribuciones monetarias- es de \$6427, con un mínimo de \$800 y un máximo de \$21.000. En cuanto a los ingresos totales mensuales, en promedio una familia percibe \$25.565, teniendo en cuenta que el mínimo percibido es de \$950 y el máximo \$90.953.

El promedio de ingresos laborales percibidos por el jefe o la jefa de hogar para las 60 familias encuestadas es de \$9.615. Sin embargo, si se compara el promedio de ingresos por el jefe de hogar de acuerdo con el género, se observa que en el caso de jefas de hogar el promedio es de \$8.620,45, mientras que en el caso de los hogares con jefatura masculina el ingreso laboral promedio es de \$12.909,10.²⁵⁹ A pesar de que en el 80% de los hogares la jefatura es femenina, reciben en promedio ingresos inferiores a sus pares varones. Esto muestra una disparidad entre hombres y mujeres, no solo en el promedio de ingresos sino también por en la proporción de jefes de hogar que trabajan: es decir, de 44 jefas de hogar, 33 trabajan, y de 11 jefes de hogar, 10 trabajan.

Figuras 78, 79 y 80. Ingresos promedio de jefes y jefas de hogar



²⁵⁹ La información desagregada por género refiere a los datos recolectados a través de 55 encuestas. Las 5 restantes no se incluyeron ya que debido a un error en el cargado de los datos no se registró el género del jefe de hogar. Para el cálculo promedio, se contempló el monto de los ingresos recibidos por los jefes de hogar en los 55 hogares, incluso si fueran nulos.



Si se observa la distribución de los ingresos laborales percibidos, la mayor parte de los salarios de las jefas de hogar se encuentran entre \$0 y \$13.200, mientras en el caso de los jefes de hogar la mayor proporción de los salarios se ubican entre los \$6.600 y \$19.800 mensuales.

Con respecto al promedio de ingresos totales percibidos por hogar de acuerdo con el género de la jefatura de hogar, los casos con jefatura femenina reciben en promedio \$19.078,39 considerando ingresos laborales de todos los miembros que trabajan y las contribuciones monetarias. En los casos con jefatura masculina, el ingreso mensual promedio asciende a \$20.842,64. Una posible explicación es que, de los 44 hogares con jefatura de hogar femenina, sólo 19 familias respondieron que su jefa de hogar tiene cónyuge, lo cual puede implicar en los restantes 25 hogares el ingreso sea menor debido a que hay un único miembro de la familia que trabaja. Por el contrario, de los 11 jefes de hogar, todos cuentan con cónyuge excepto un hogar.

Figura 81. Ingresos promedio (laborales y por contribuciones monetarias) según género de la jefatura de hogar

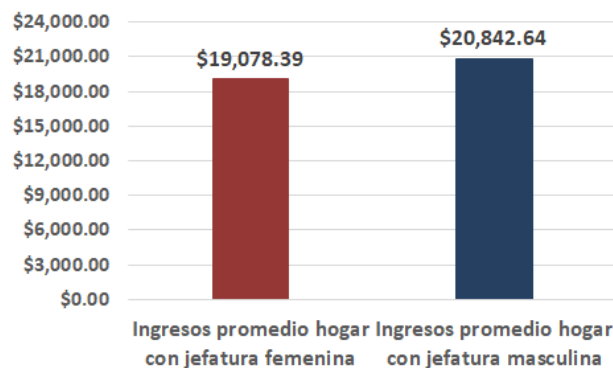
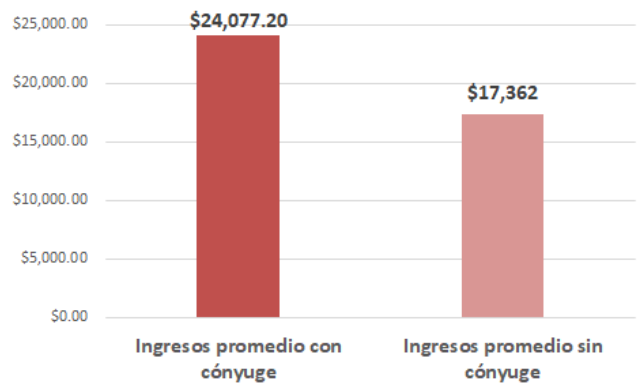


Figura 82. Ingresos promedio (laborales y por contribuciones monetarias) con jefatura femenina según situación conyugal

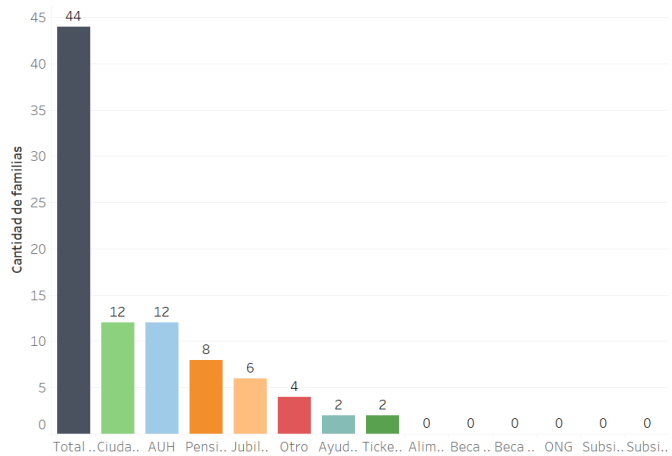


A continuación, se detallan los ingresos mensuales por hogar, aclarando si se trata de contribuciones monetarias o de ingresos por fuente laboral:

Tipo de ingreso	Promedio	Mínimo	Máximo
Ingresos laborales del jefe/a	\$9.615	\$-	\$33.000
Ingresos laborales del resto del hogar	\$7.075,83	\$-	\$30.350
Contribuciones monetarias del jefe de hogar	\$5.131,95	\$600	\$10.603
Otras contribuciones	\$3.741,96	\$350	\$17.000
Ingreso total per cápita	\$6.427,44	\$800	\$21.000
Ingresos totales mensuales	\$25.564,74	\$950	\$90.953

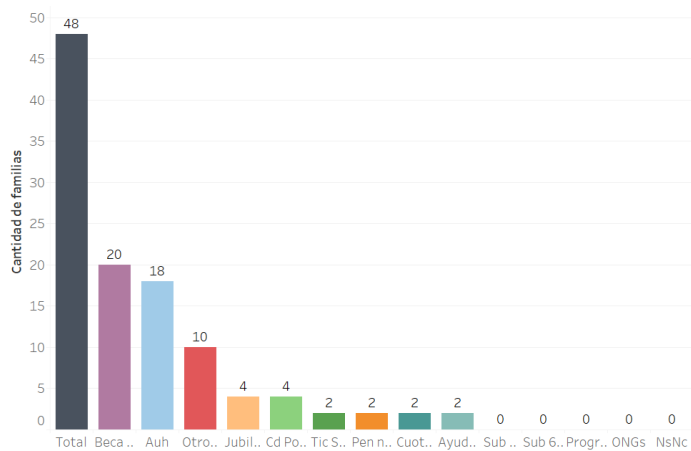
Se distinguió la percepción de contribuciones monetarias por el jefe de hogar o por alguno de los otros miembros del hogar. En cuanto las percibidas por el jefe de hogar, 44 familias reciben este tipo de contribución. La mayor parte recibe Ciudadanía Porteña o Asignación Universal por Hijo (AUH, 12 familias cada uno). Entre las otras destinadas al jefe de hogar, se destacan pensiones, jubilaciones, ayuda social o Ticket Social.

Figura 83. Contribuciones monetarias percibidas por los jefes de hogar



En el caso de las contribuciones percibidas por el resto de los miembros del hogar, 48 familias respondieron ser beneficiarios de al menos una. La mayoría de las familias reciben becas escolares (20 casos) y AUH (18). El resto de las contribuciones se distribuyen entre jubilaciones, Ciudadanía Porteña, Ticket Social y pensiones no contributivas, entre otras.

Figura 84. Contribuciones monetarias percibidas por el resto de los miembros del hogar



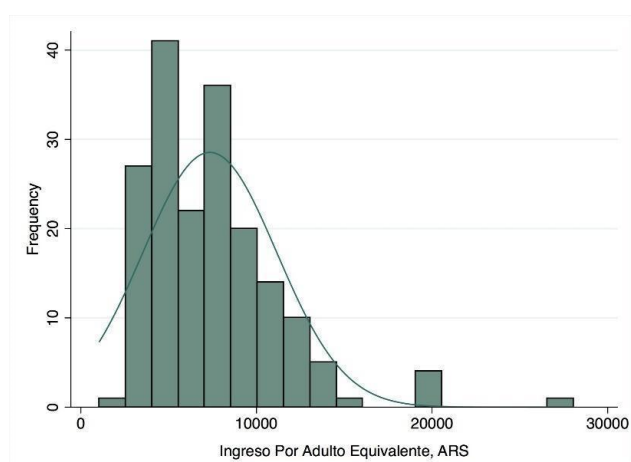
Familias bajo la línea de pobreza e indigencia

A los fines de poder evaluar la situación económico-financiera de las familias y el acceso a la canasta de alimentos, se consideró el total de ingresos percibidos por hogar y la composición familiar respectiva para calcular el porcentaje de familias que se encuentran bajo las líneas de pobreza e indigencia.

En el mes de mayo de 2019, un hogar unipersonal compuesto por un adulto varón de 25 años necesitó \$11.126 por mes para no ser pobre y \$4.824 para no ser indigente, de acuerdo con la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (DGEyC).

A partir de esta información, y utilizando el costo de las canastas y las líneas de pobreza e indigencia (DGEyC), y la metodología de Ingreso por Adulto Equivalente -en la que se calculan los costos representados por cada uno de los miembros del hogar de acuerdo a género y edad- se llegó a la conclusión de que el 88% de los hogares encuestados eran pobres y el 32% eran indigentes. Si bien puede haber omisión de información o casos en los que los ingresos no sean informados, como sucede generalmente con todas las encuestas de ingresos y gastos, estos resultados sirven para tener un número aproximado de las familias que se encuentran con dificultades para acceder a la canasta básica y que potencialmente pueden tener inconvenientes para hacer frente a los gastos relacionados a la vivienda (crédito hipotecario y servicios).

Figura 85. Histograma de ingresos por familia



En cuanto a la situación de pobreza de acuerdo al género de la jefatura del hogar, se observa que de los 44 hogares con jefatura de hogar femenina, 37 se encuentran bajo la línea de pobreza (84,09%) y de los 11 hogares con jefatura del hogar masculina, 10 se encuentran bajo la línea de pobreza (90,91%). Es decir, si bien los jefes de hogar hombres perciben en promedio un salario más alto que el de las mujeres, la proporción de hogares bajo la línea de pobreza es mayor. Esto puede deberse a la existencia de otras contribuciones monetarias o bien a la composición de los hogares: el promedio de integrantes de los hogares con jefatura femenina es 3,22, mientras que en el caso de los hogares con jefatura masculina es 3,63. Tal como se mencionó, más de la mitad de las mujeres jefas de hogar no cuentan con cónyuge.

Figura 86. Hogares bajo la línea de pobreza de acuerdo al género de la jefatura del hogar

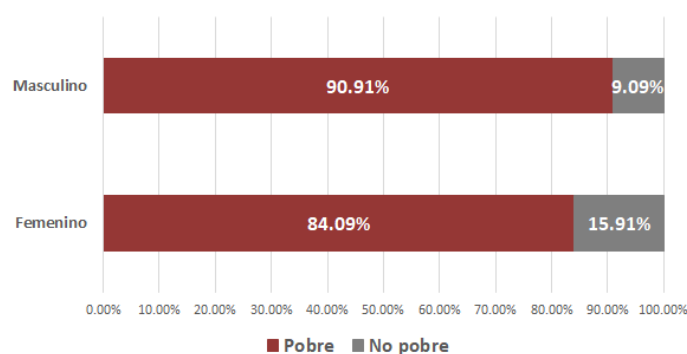
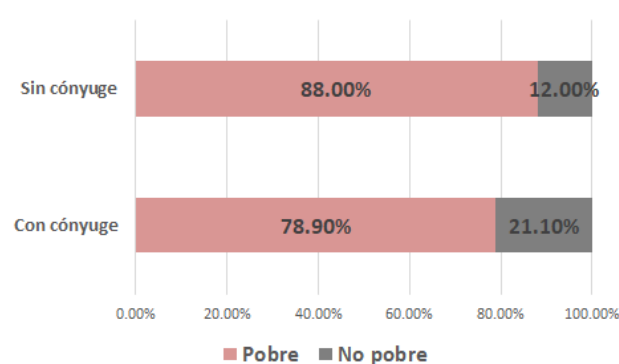


Figura 87. Hogares con jefatura femenina bajo la línea de pobreza de acuerdo con la situación conyugal



Por último, se destaca que un 78,9% de las familias donde la jefa de hogar tiene cónyuge son pobres, mientras que ese número asciende a 88% en los casos en los cuales la jefa de hogar no tiene cónyuge. Es decir, la situación conyugal de las jefas de hogar influye en los niveles de ingresos de las familias y por ende en la condición frente a la pobreza e indigencia.

Fuentes de ingresos de las familias

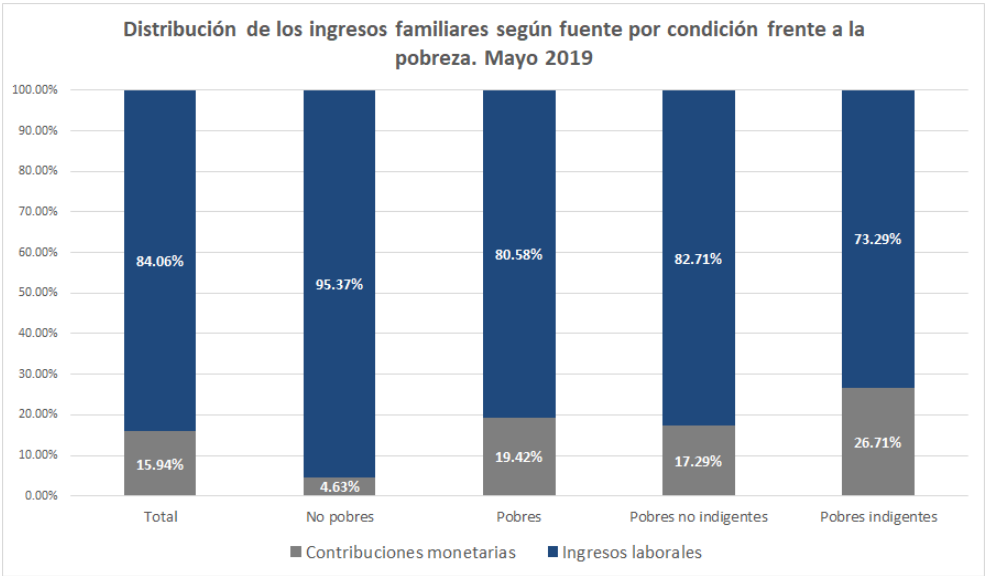
A partir de los resultados obtenidos en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC y publicada en el diario *Ámbito* (Born, 18 de octubre de 2019), se realizó una estimación de la fuente de la cual provienen los ingresos de las familias encuestadas en el barrio Papa Francisco. Sólo un 15,94% de los ingresos percibidos por el total de los 55 hogares de los que se cuenta con información proviene de contribuciones monetarias, mientras que el 84,06% restante proviene de ingresos laborales percibidos por el/la jefe/a de hogar o el resto de los miembros de la familia. Esta proporción es notablemente menor si se consideran los hogares no pobres. En esos casos, un 4,63% de los ingresos proviene de contribuciones monetarias, mientras que el resto son ingresos laborales declarados.

Con respecto a los hogares por debajo de la línea de pobreza, para el total de los hogares pobres un 19,42% de los ingresos proviene de contribuciones monetarias y un 80,58% de ingresos laborales. Estos porcentajes varían de acuerdo a si los hogares son indigentes o no

indigentes. En el caso de los hogares bajo la línea de indigencia, un 26,71% de los ingresos provienen de contribuciones monetarias, mientras que aproximadamente un 73% son ingresos laborales. En el caso de los hogares bajo la línea de pobreza pero no indigentes, un 17,29% de los ingresos proviene de contribuciones y un 82,71% son ingresos laborales.

Los datos recabados en esta encuesta muestran que en las familias mudadas al barrio Papa Francisco la proporción de ingresos provenientes del trabajo es mayor que la que se observa en la EPH. Según este último relevamiento, en los hogares pobres un 70,5% de los ingresos proviene de ocupaciones laborales, mientras que en los hogares no pobres un 73% de los ingresos son de origen laboral. En cambio, en el barrio Papa Francisco, esta distribución es de 80,58% y 95,37%, respectivamente.

Figura 88. Fuente de los ingresos familiares por condición frente a la pobreza



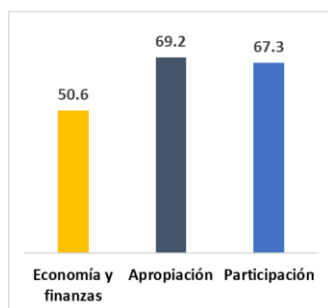
Medir la sustentabilidad del barrio

El análisis de la sustentabilidad del barrio Papa Francisco se aborda de manera integral a partir de tres dimensiones: por un lado, el aspecto relacionado con la participación, que refiere a la utilización de los dispositivos provistos por parte de los vecinos. La segunda dimensión se relaciona con la apropiación y la convivencia, y mide el impacto de los dispositivos participativos, así como los beneficios y dificultades percibidas por los recién mudados. Por último, la dimensión económico-financiera contempla la proporción de los gastos por categoría, la capacidad de amortiguar un shock financiero y la situación de endeudamiento.

_Sustentabilidad por dimensiones

A continuación se detalla el desempeño desagregado por cada una de las dimensiones, así como también aspectos cualitativos relacionados con el tipo de dificultades, beneficios y conflictos percibidos por los vecinos y la satisfacción con el proceso-proyecto:

Figura 89. Puntaje por dimensión según el índice de sustentabilidad



Participación

Puntaje obtenido: 67,3.

La participación en el proceso por parte de los vecinos es analizada en dos subdimensiones: por un lado, la de asistencia y votación en los Talleres de Manzana y la Mesa de Gestión Participativa; por otro, la evaluación de la calidad de la información recibida en los talleres de manzana y en las entrevistas individuales.

Sub-dimensión	Indicador	Desempeño PF	Puntaje
Asistencia y votación	Taller de manzana	90%	0,9
	Taller de manzana, participaron y votaron	85%	0,85
	Conocimiento de la Mesa de Gestión Participativa	7%	0,07
	Promedio asistencia y votación	61%	0,61
Calidad	Taller de manzana, quienes participaron lo percibieron (muy) bueno	72%	0,72
	Entrevistas - % que las percibió útiles	73%	0,73
	Promedio calidad	73%	0,73
	Promedio total	67%	0,67

Si bien la participación es abordada de manera completa en el capítulo 5.2, en el caso de las familias mudadas al barrio Papa Francisco, la encuesta arroja resultados favorables respecto de dicha dimensión, especialmente en los niveles de asistencia y votación a los talleres de manzana. En cuanto a la MGP, este indicador baja el promedio de la participación, ya que son muy pocas las familias que reportaron conocer este dispositivo.

Apropiación y convivencia

Puntaje obtenido: 69,2.

El análisis de apropiación y la convivencia se estructuró a partir de la identificación de cuatro subdimensiones: vivir en el barrio Papa Francisco (que incluye beneficios, dificultades y conflictos identificados por los vecinos); nivel de satisfacción con la vivienda y el edificio; reuniones de consorcio (donde se incluye la participación en las reuniones pre y pos

consorciales y la auto-organización de los vecinos para el desarrollo de dichos encuentros); y las visitas a los departamentos previas a la mudanza.

Subdimensión	Indicador	Desempeño PF	Puntaje
Vivir en el PF	Beneficios (% que identificaron x lo menos 2 b)	83%	0,83
	Dificultades (% que tienen x que 2 d) - inversa	55%	0,55
	% de hogares que tienen conflictos de convivencia - inversa	22%	0,22
	Promedio Vivir en el PF	53%	0,53
Satisfacción con	La vivienda (%)	93%	0,93
	El edificio (%)	85%	0,85
	Promedio de Satisfacción	89%	0,89
Reuniones de consorcio	Participación	90%	0,9
	De los que participaron, percibieron la calidad buena o muy buena	70%	0,7
	Participación talleres pre-consorciales	88%	0,88
	Calidad pre-consorciales (de los que participaron lo percibieron (muy) bueno)	87%	0,87
	Resolución de conflictos en reuniones consorcio convocadas por vecino	58%	0,58
	Promedio Reuniones de consorcio	79%	0,79
Visitas	Participación visitas	88%	0,88
	Visitas - % que lo percibió útil	64%	0,64
	Promedio Visitas	76%	0,76
Promedio total		69%	0,69

*En el indicador beneficios se consideraron a quienes identificaron por lo menos dos. En el caso de las dificultades, se utilizó el mismo criterio.

En el caso de la apropiación y la convivencia, el alto porcentaje de familias que respondieron tener conflictos de convivencia contribuyó a un bajo desempeño en la subdimensión "vivir en el barrio Papa Francisco" y por lo tanto repercutió en el promedio total de la dimensión.

a) Vivir en el barrio Papa Francisco

Beneficios:

Para poder recabar información relacionada con los beneficios percibidos, se solicitó a los vecinos una jerarquización de tres de los mismos. El 27% identificó la seguridad de la tenencia, el 22% la comodidad y el 17% la seguridad. Entre otros identificados como primera opción se destacan la accesibilidad con un 10%, la calidad de los servicios básicos con un 8% y la calidad de la vivienda con un 5%. Además, un 8% de los hogares señalaron "otros" beneficios y un 1% reportó no percibir beneficio alguno.

En cuanto al tipo de beneficio percibido por cada familia, se detalla a continuación su distribución por fuera de la jerarquización realizada.

Tipo de beneficio percibido	Cantidad de familias	% de familias
Comodidad	35	58%
Calidad de los servicios	25	42%
Seguridad	24	40%
Seguridad de la tenencia	22	37%
Accesibilidad	20	33%
Calidad de la vivienda	13	22%
Otros*	7	12%

*Refiere a calidad de vida, mayor acceso a fuentes laborales, condiciones materiales de la vivienda, tranquilidad.

Dificultades:

Al momento de la jerarquización de las dificultades señaladas, un 25% respondió el pago de las cuotas del departamento, un 23% no identificó ninguna y un 22% mencionó conflictos relacionados con la convivencia con los vecinos. Además, un 12% aludió al pago de servicios como la primera dificultad, un 8% hizo foco en los problemas constructivos de las nuevas viviendas y un 5% en la seguridad.

Se detalla a continuación la distribución según el tipo de dificultad percibida:

Tipo de dificultad percibida	Cantidad de familias	% de familias
Cuotas del departamento	23	38%
Convivencia con los vecinos	18	30%
Pago de los servicios	15	25%
Seguridad	12	20%
Problemas de construcción	8	13%
Otros*	5	8%
Pago de las expensas	2	3%

* Refiere a problemas financieros, problemas de convivencia con los vecinos, problemas de humedad o seguridad relacionados a las rejas o puertas de entrada de los edificios.

Conflictos de convivencia:

En cuanto a los conflictos identificados como primera opción por los vecinos, el 41% destacó los ruidos molestos, el 20% respondió no percibir ningún problema de convivencia y el 17% identificó la falta de limpieza y el uso de indebidos de espacios comunes.

La distribución de los conflictos de convivencia percibidos fue la siguiente:

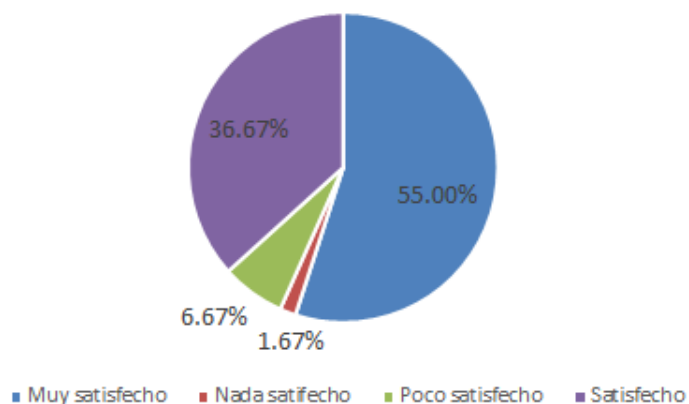
Tipo de conflicto	Cantidad de familias	% de familias
Ruidos	30	50%
Limpieza y mantenimiento de espacios comunes	20	33%
Ninguna	12	20%
Mascotas	10	16%
Otros*	8	13%
Uso de espacios comunes	6	10%
Actividades ilegales	4	6%
Actividades inapropiadas	4	6%
Falta de comunicación entre vecinos	3	5%
Convivencia	1	1,60%

*Refiere a: compromiso con las tareas asumidas por parte de los vecinos, coordinación de horarios para limpieza, discriminación a hija con discapacidad, no permiso para escuchar música fuerte, falta de aporte económico y colaboración de los vecinos, robo de matafuegos, entre otros.

b) Satisfacción y percepción de mejoras

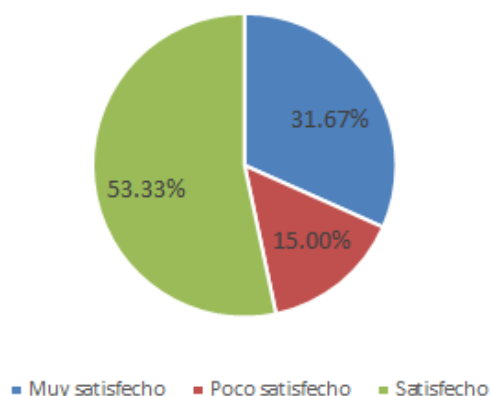
En cuanto a la satisfacción con las condiciones materiales de la vivienda y del edificio, un 92% respondió estar muy satisfecho o satisfecho con su nueva vivienda.

Figura 90. Nivel de satisfacción de las familias con la nueva vivienda



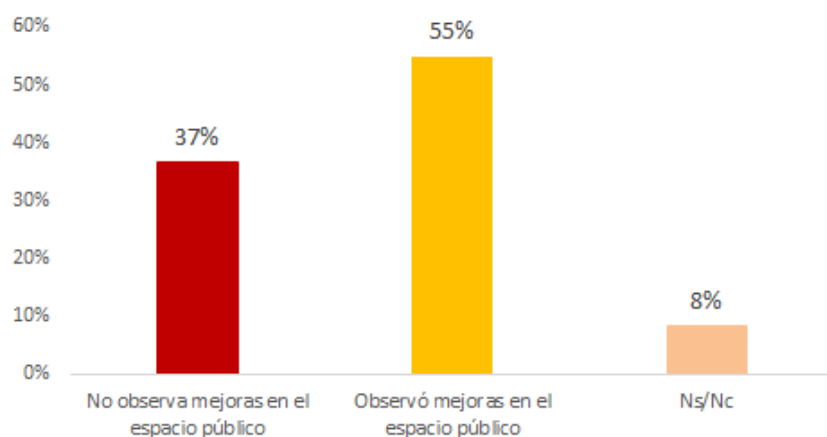
En cuanto al nivel de satisfacción con el nuevo edificio, un 85% respondió estar muy satisfecho o satisfecho, mientras que un 15% señaló estar poco satisfecho. Este nivel de satisfacción, más bajo que el de satisfacción con la nueva vivienda, puede deberse a la influencia de factores como la existencia de conflictos de convivencia.

Figura 91. Nivel de satisfacción de las familias con el nuevo edificio



Por último, en cuanto a la percepción de mejoras en el espacio público a raíz del proceso de reurbanización, un 55% observó una mejoría en el espacio público, mientras que un 37% no percibió avances significativos.

Figura 92. Percepción de mejoras en el espacio público a partir del proceso de reurbanización



Economía y finanzas

Puntaje obtenido: 50,6.

La dimensión relacionada con las finanzas y la economía incluyó el análisis de los gastos mensuales, de la capacidad de enfrentar un shock financiero por parte de las familias y del nivel de endeudamiento. El puntaje de la dimensión se calculó a partir del promedio simple entre los gastos mensuales y la capacidad de enfrentar un shock financiero, mientras que los datos de endeudamiento contribuyen a contextualizar la situación de las familias y la magnitud de la deuda que enfrentan actualmente.

En cuanto a los gastos mensuales, el 33% de las familias encuestadas gastan más de lo que perciben mensualmente (calculando gastos mensuales e ingresos percibidos por mes por fuentes laborales y contribuciones monetarias por todos los miembros del hogar).

En cuanto a la distribución de los gastos generales, se incluye a continuación un resumen de los promedios, los mínimos y los máximos valores de gastos de las familias por categoría, las cuales fueron agrupadas en tres sub-dimensiones: solución habitacional, infraestructura y servicios, y gastos cotidianos.²⁶⁰

SUBDIMENSIÓN	INDICADOR	PROMEDIO	MIN	MAX
Solución habitacional	Gasto mensual crédito hipotecario	\$ 2.467	\$-	\$ 5.000
	Gasto mensual otros créditos	\$ 645	\$-	\$ 7,00
	Mantenimiento de la vivienda	\$ 28	\$-	\$ 600
Infraestructura y Servicios	Agua	\$-	\$-	\$-
	Luz	\$ 541	\$ 90	\$ 2.195
	Gas	\$ 601	\$ 55	\$ 2.200
	Expensas	\$ 142	\$-	\$ 1.000
	Comunicaciones	\$ 1.352	\$-	\$ 4.600
Gastos cotidianos	Transporte (público y privado)	\$ 1.889	\$-	\$ 6.000
	Salud	\$ 675	\$-	\$ 8.000
	Alimentación	\$ 6.239	\$ 1.000	\$ 16.000
	Limpieza / higiene	\$ 1.239	\$-	\$ 7.000
	Educación	\$ 773	\$-	\$ 6.100
	Esparcimiento	\$ 388	\$-	\$ 8.300
	Indumentaria	\$ 485	\$-	\$ 3.000
	Bienes y servicios	\$ 415	\$-	\$ 7.200

Para un análisis exhaustivo de la distribución de los gastos, se detalló la proporción para cada categoría:

Categoría	Proporción del gasto total
Vivienda (crédito hipotecario)	13,80%
Servicios básicos (gas, luz, expensas, comunicaciones)	14,70%
Equipamiento y mantenimiento del hogar	0,20%
Transporte	10,60%
Otros créditos	3,60%
Gastos generales (salud, educación, alimentación, indumentaria, esparcimiento, limpieza, bienes y servicios)	57,10%
<i>Total</i>	<i>100%</i>

²⁶⁰ Debe recordarse que las familias hacen frente a estos gastos con los ingresos detallados en la sección de ingresos y situación económico-financiera.

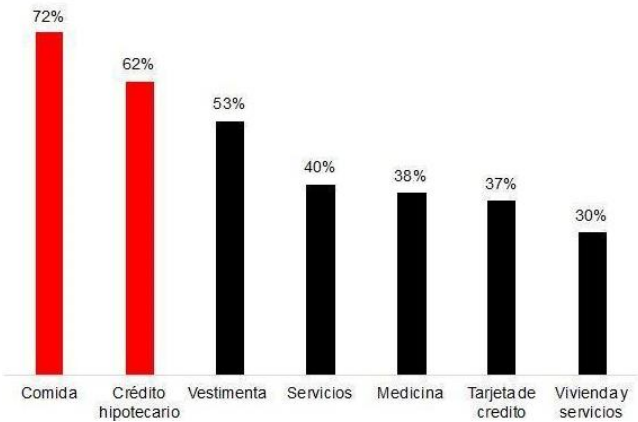
Las familias gastan un 35% en alimentación, un 7% en limpieza e higiene, un 4% en salud, un 4% en educación, un 3% en indumentaria, un 2% en bienes y servicios, y un 2% en esparcimiento.

Para el análisis del desempeño de los gastos mensuales se consideraron otros puntajes de referencia (Angel, 2001; World Bank, 218; Lozano-Gracia and Young, 2014) según las siguientes categorías:

Categoría	Desempeño PF (%)	Puntaje
Vivienda (crédito hipotecario)	16,57	0,84
Servicios (gas, luz, expensas)	15,7	0,43
Transporte	10,46	0,91
Expensas generales (salud, educación, alimentación, indumentaria, esparcimiento, limpieza, bienes y servicios)	64,76	0,01
Otros créditos	2,75	0,73
Ahorros	0	0
Total	110,24	0,49

En cuanto a la capacidad de hacer frente a un shock financiero, la mayoría de las familias contestó no haber tenido dinero suficiente en los últimos tres meses al menos una vez para asumir los gastos de comida y crédito hipotecario (72% y 62%, respectivamente).

Figura 93. Capacidad de enfrentar un shock financiero



A partir de la recolección de información referida a la dificultad de las familias para hacer frente a determinados gastos, se calculó el puntaje del barrio Papa Francisco de acuerdo con las diferentes categorías de gastos, considerando que el puntaje “deseable” sería 0 y el “menos deseable” 1:

% de hogares que no tuvieron \$ suficiente para...	Desempeño PF	Puntaje
Comida	72%	0,28
Crédito hipotecario	62%	0,38
Vestimenta	53%	0,47
Servicios	40%	0,6
Medicina	38%	0,62
Tarjeta de crédito	37%	0,63
Vivienda y servicios	30%	0,7
Puntaje total Capacidad	53%	0,53

En lo relativo al endeudamiento, se tomaron en cuenta los diferentes tipos de crédito con los cuales cuentan las familias, así como la cantidad de hogares que los perciben, y el promedio, mínimo y máximo de gastos.²⁶¹ Con respecto a la categoría de crédito hipotecario, cabe destacar que el 53% de los hogares están atrasados con el pago de las cuotas.

Tipo de crédito	Cantidad de hogares	Promedio	Mínimo	Máximo
Crédito hipotecario atrasado	32	\$ 8.493	\$ 1.500	\$ 24.000
Crédito personal	1	\$ 13.200	\$ 13.200	\$ 13.200
Prestamista	1	\$ 700	\$ 700	\$ 700
Tarjeta de crédito	8	\$ 20.312	\$ 500	\$ 60.000
Otro	5	\$ 2.660	\$ 800	\$ 8.000
Deuda total		\$ 8.519,98	\$-	\$ 60.000

Puntaje total dimensión: 50,6.

Puntaje sub-dimensión gastos mensuales: 49.

Puntaje sub-dimensión capacidad de enfrentar un shock financiero: 53.

Este puntaje compuesto por las dos sub-dimensiones debe interpretarse en un contexto de endeudamiento generalizado, en el cual la mayoría de las familias están atrasadas en el pago de las cuotas del crédito. En este sentido, se recomienda implementar acciones que permitan aliviar la presión financiera sobre las familias.

Por último, se incluye una descripción de los gastos en servicios básicos incurridos por las familias, así como un análisis de los gastos iniciales que debieron realizar las familias para el equipamiento y la refacción de la nueva vivienda.

a) Gastos y consumo de servicios básicos

Agua:

No se informan gastos por exención de pago.

²⁶¹ Para el crédito hipotecario, se consideraron las familias que se encuentran atrasadas en el pago del crédito debido a la información recolectada con la encuesta.

ABL:

No se informan gastos por exención de pago.

Electricidad:

41 familias respondieron tener tarifa social.

Gastos y consumos generales de electricidad de las familias encuestadas:*

Electricidad	Gastos	Consumo Kw	\$/Kw
Promedio	\$ 541,10	235,71	\$ 2,72
Mínimo	\$ 90	30	\$ 0,42
Máximo	\$ 2.195	886	\$ 11,27

*8 familias no informaron consumo.

Gastos y consumos generales de electricidad, desagregado por familias con y sin tarifa social:

Electricidad	Gastos		Consumo Kw		\$/Kw	
	Con tarifa	Sin tarifa	Con tarifa	Sin tarifa	Con tarifa	Sin tarifa
Promedio	\$ 482,83	\$ 660,11	202,17	293,88	\$ 2,50	\$ 3,22
Mínimo	\$ 90	\$ 180	30	36	\$ 0,42	\$ 0,84
Máximo	\$ 2.195	\$ 2.188	525	886	\$ 7,71	\$ 11,27

Nota: ver casos particulares. Hay hogares que declaran no tener tarifa social y sin embargo abonan entre \$0,5 y \$2 por Kw, con consumos altos. Sin embargo, hogares que declaran tener tarifa social pagan más de \$3 por un consumo similar (a modo de ejemplo, hay un hogar sin tarifa social con un consumo de 412 Kw pagando \$1,91 por Kw, mientras que hay otro hogar con tarifa social que con un consumo de 468 Kw abona \$3,77 por Kw).

Gas:

39 familias respondieron tener tarifa social

Gastos y consumos generales de gas de familias encuestadas:*

Gas	Gastos	Consumo M3	\$/M3
Promedio	\$ 600,91	82,5	\$ 6,86
Mínimo	\$ 55	12	\$ 1,34
Máximo	\$ 2.200	230	\$ 31,25

*10 familias no informaron consumo.

Gastos y consumos generales de gas, desagregado por familias con y sin tarifa social:

Gas	Gastos		Consumo M3		\$ /M3	
	Con tarifa	Sin tarifa	Con tarifa	Sin tarifa	Con tarifa	Sin tarifa
Promedio	\$ 556,10	\$ 642,47	83,18	77,46	\$ 5,86	\$ 9,14
Mínimo	\$ 55	\$ 100	20	12	\$ 1,34	\$ 1,49
Máximo	\$ 2.200	\$ 1.600	206	230	\$ 11,61	\$ 31,25

Nota: ver casos particulares. Al igual que con la tarifa de electricidad, se identifican contradicciones entre los hogares que declaran tener tarifa social y los que no. Por ejemplo, un hogar sin tarifa social y con un consumo de 88m3 paga \$11,36 por m3, mientras que un hogar con tarifa paga \$11,19 por m3 con un consumo de 72m3.

Expensas:

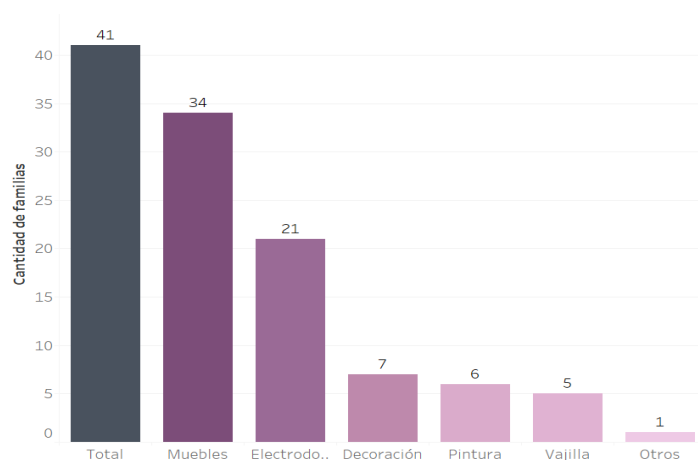
30 familias no reportaron gastos de expensas. De las 30 familias restantes, el gasto promedio es de \$283,2, con un mínimo de \$20 y un máximo de \$1000.

b) Gastos asociados a la mudanza

Para medir el impacto monetario que significó la mudanza al barrio Papa Francisco en términos de equipamiento y refacciones en las nuevas viviendas, se pidió a las familias que reportaran el monto correspondiente así como el detalle de la inversión.

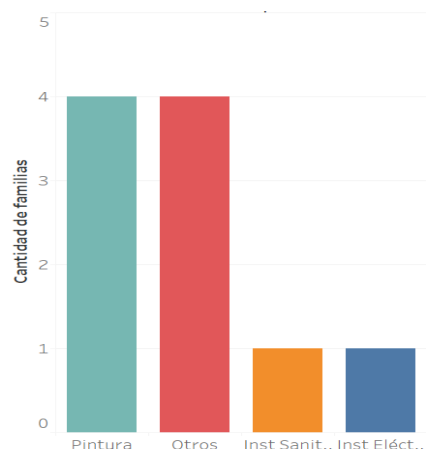
En el caso del equipamiento, 41 familias respondieron haber efectuado un gasto para comprar bienes para la nueva vivienda. La gran mayoría de las familias que realizaron gastos en equipamiento lo hicieron en muebles (34 familias) o en electrodomésticos (21). El promedio de gastos por familia fue de \$20.560.

Figura 94. Distribución de gastos en equipamiento para la nueva vivienda



En el caso de refacciones necesarias de ser realizadas en la nueva vivienda, sólo 10 familias informaron haber tenido que realizar este tipo de gasto. En promedio, el gasto por familia fue de \$1810 y las categorías en las que las refacciones fueron más recurrentes fue en pintura (4) y en otros, que en su mayoría refiere a inconvenientes con el funcionamiento de las cerraduras (4).

Figura 95. Distribución de gastos en refacción en la nueva vivienda



A modo resumen, la encuesta realizada a las familias mudadas al barrio Papa Francisco muestra un alto nivel de participación por parte de los vecinos y una buena apropiación de las viviendas y los espacios comunes. Sin embargo, en cuanto a la situación financiera de las familias los resultados son más preocupantes y requieren de acciones complementarias para amortiguar los efectos del pago del crédito hipotecario. El alto nivel de gastos generales muestra una precariedad financiera que potencialmente puede atentar contra la sustentabilidad del proyecto.

5.6.2. La apropiación como resultado del proceso participativo

En esta sección se aborda la apropiación del proceso de reurbanización. Siguiendo a Henri Lefebvre (1971), se entiende la apropiación en vínculo con la noción de habitar, pues habitar es apropiarse de algo, no en el sentido de poseer una propiedad sino de poner el propio sello. Al respecto, Giglia plantea que:

“habitar es un conjunto de prácticas y representaciones que permiten al sujeto colocarse dentro de un orden espacio-temporal, al mismo tiempo reconociéndolo y estableciéndolo. Se trata de reconocer un orden, situarse adentro de él, y establecer un orden propio. Es el proceso mediante el cual el sujeto se sitúa en el centro de unas coordenadas espacio-temporales, mediante su percepción y su relación con el entorno que lo rodea” (2012: 13).

De modo que equiparar el habitar -por ende, la cotidianeidad- con la apropiación -a través de la cual el individuo y el grupo, sus vivencias, aspiraciones, tiempos, ritmos, actividades se inscriben en el espacio- apunta a reconocer a los habitantes en la producción del espacio urbano (como deseo y necesidad de hacer) (Martínez, 2014).

En este sentido, el punto de partida de la indagación fue la consideración de que el PIRU Villa 20, a través de impulsar la participación activa de los vecinos del barrio por medio de distintos dispositivos, se proponía promover la apropiación del proceso de reurbanización, lo que en

consecuencia contribuiría a garantizar la sustentabilidad del mismo a largo plazo. De ahí que, a partir de un modelo de evaluación cualitativa, se abordaron los ejes de intervención previstos en el PIRU (Integración Urbana, Integración Habitacional e Integración Socioeconómica) atendiendo de modo diacrónico²⁶² a la percepción, el uso y la valoración de las familias respecto del espacio público (con foco en la relación barrio-ciudad), a la vivienda, al equipamiento social y a las posibilidades de generar emprendimientos productivos y/o laborales.

En este marco, inicialmente se propuso realizar entrevistas semi-estructuradas a una muestra intencional de 16 familias seleccionadas en función de un conjunto de criterios que fueron definidos en acuerdo con la Coordinación del PIRU Villa 20, en el que primaban las operatorias habitacionales disponibles (Papa Francisco, canje o crédito) (ver capítulo 4). Sin embargo, a partir del listado preliminar provisto por el IVC, en la primera etapa de entrevistas solo fue posible contactar y accedieron a participar 11 familias afectadas próximas a mudarse en el marco de las distintas soluciones habitacionales: cinco familias de Papa Francisco, cuatro familias de canje y dos familias de crédito (una de las cuales al momento de la entrevista había dado de baja el crédito y optado por un departamento en Papa Francisco). Estas entrevistas se realizaron en los meses de julio, agosto, diciembre de 2018 y marzo de 2019.

Para la segunda etapa de entrevistas previstas para la segunda mitad del año 2019, cuando se hubiera cumplido aproximadamente un año de las mudanzas y las familias estuvieran asentadas en sus nuevas viviendas, se presentaron algunas dificultades en el contacto con las familias, lo que devino en que solo fuera posible la realización de 4 entrevistas durante el mes de septiembre: tres a familias de Papa Francisco y una a familias de canje. En el resto de los casos, se presentaron situaciones disímiles: dos familias no tenían habilitados sus teléfonos y no fue posible ubicarlos por otra vía, tres familias fueron contactadas pero no accedieron a la entrevista (por motivos que se desconocen), una familia aún no se había mudado (por lo que se decidió no realizar la entrevista) y un último caso se suspendió por problemas con la mudanza.

A continuación, se presenta una breve caracterización de las familias entrevistadas para, luego, avanzar en los resultados de evaluación de la apropiación en relación a la Integración Urbana, Integración Habitacional e Integración Socioeconómica. Por último, se comparten algunas consideraciones finales referidas a este apartado.

Breve caracterización de las familias entrevistadas

En este apartado se presenta una breve caracterización de las familias que fueron entrevistadas por el equipo del OLA a partir de datos disponible en el RELSE y de las propias entrevistas realizadas. Dicha información busca dar cuenta de la composición de la familia, la antigüedad en el barrio, su situación laboral y/o de ingresos, las condiciones de salud de sus

²⁶² Antes y después de la mudanza de las familias a partir de acceder a las soluciones habitacionales disponibles en caso de afectación en el marco del PIRU.

miembros y la situación habitacional, atendiendo a las posibles modificaciones producto de la mudanza.

Operat oria	Manzan a	Lleg ada al barri o	Motivo afectació n	Cantidad miembros familia antes de mudarse	Cantidad miembros familia luego de mudarse	Situación laboral / ingresos / asistencia	Salud	Situación habitacional previa a mudarse	Situación habitacio nal luego de mudarse
Papa Francis co	23	1978	Apertura calle	3 familias viven de modo permanente en la vivienda (8 personas) y 1 familia de modo temporal (5 personas)	No fue posible realizar la entrevista luego de la mudanza	Principal ingreso provenient e del trabajo informal (no especifica)	Miembro de la familia (hija) con discapacida d, por lo que tiene necesidades habitacio nales especiales	Vivienda: 3 habitaciones, living- comedor, cocina, baño.	No fue posible realizar la entrevista luego de la mudanza
				Familia entrevistada : 3 personas (1 adulto + 2 menores)		Recibe pensión por invalidez hija		Familia entrevistada: utiliza 1 habitación (sin ventanas) de modo exclusivo y comparte living- comedor, cocina y baño con el resto de las familias.	
						Asisten a comedor		Según el RELSE, hay hacinamiento medio y problemas de habitabilidad por grietas. La entrevistada agrega que la vivienda tiene problemas de humedad (por techo de chapa) y de inundación en caso de lluvias.	
Papa Francis co	5 (sector coopera tiva)	Fami lia en el barri o hace más de 60 años	Esponjami ento	3 personas (2 adultos + 1 menor)	3 personas (2 adultos + 1 menor)	Ingresos provenient es de trabajo formal en casa de familia y trabajo informal en la construcción		Vivienda construida al fondo de la vivienda de la madre. Cuenta con 1 habitación, cocina (sin bacha y sin mesada, equipada con cocina y lavadero/lavarr opas) y baño (con ducha,	Departam ento con balcón y 2 habitacio nes, cocina comedor y baño completo, equipado con cocina, calefón y estufas

								lavatorio e inodoro).	
								Según el RELSE, presenta mala condición de habitabilidad y hacinamiento; hay iluminación y ventilación en todos los ambientes pero no cumple con las superficies mínimas.	
								Cuenta con conexión a red eléctrica sin protección, provisión de agua directa (sin tanque), conexión a red cloacal pero no a red pluvial, gas de garrafa.	
Papa Francisco	19	1988	Esponjamiento	2 personas (1 adulto + 1 menor)	2 personas (1 adulto + 1 menor)	Principal ingreso proveniente de trabajo informal en changas de electricidad, albañilería y pintura.	Según el RELSE, reporta un miembro con enfermedad relacionada con la situación ambiental	Vivienda con techo de chapa y 2 habitaciones, living-comedor-cocina completa (equipada con cocina y lavadero/lavarrupas) y baño (con ducha, lavatorio e inodoro).	Departamento con balcón y 2 habitaciones, cocina comedor y baño completo, equipado con cocina, calefón y estufas
						Según el RELSE, por los ingresos declarados, es una familia pobre no indigente		Según el RELSE, se trata de una vivienda con buenas condiciones de habitabilidad, salvo problemas de humedad, que no presenta hacinamiento. No está clara la situación de iluminación y ventilación	

								Cuenta con conexión a red eléctrica con protección, provisión de agua directa (sin tanque), conexión a red cloacal pero no a red pluvial, gas de garrafa.	
Papa Francisco	29	2010	Esponjamiento	2 familias viven de modo permanente en la vivienda (11 personas -4 adultos y 7 menores). Se va a realizar un desglose.	No fue posible realizar la entrevista luego de la mudanza	Según el RELSE, recibe AUH y pensión madre de 7 hijos o más. Por los ingresos declarados, es una familia pobre no indigente.		Vivienda con techo de chapa y 1 ambiente con cocina (equipada bacha y cocina pero no mesada) y baño (con lavatorio e inodoro pero no ducha).	No fue posible realizar la entrevista luego de la mudanza.
				Familia entrevistada : 6 personas (2 adultos y 4 menores)		En la entrevista, se mencionan ingresos por trabajo informal en limpieza por hora y se relata que dos de los hijos realizan trabajos informales en un taller de costura y como ayudante de albañil		Según el RELSE, se trata de una vivienda con malas condiciones de habitabilidad, que no tiene iluminación ni ventilación apropiadas, que presenta problemas de grietas y condiciones de hacinamiento crítico.	Departamento con balcón y 3 habitaciones, cocina comedor y baño completo, equipado con cocina, calefón y estufas
								Cuenta con conexión a red eléctrica con protección, provisión de agua directa (sin tanque), conexión a red cloacal pero no a red pluvial, gas de garrafa.	
Papa Francisco	2	2000	Entregó vivienda en canje	3 familias viven de modo permanente en viviendas independientes (9 personas –	2 personas adultas y dos menores que temporalmente no están	Tuvo kiosco/almacén polirubro en la vivienda (actividad que dejó cuando se		Se negaron al RELSE.	Departamento con balcón y 2 habitaciones, cocina comedor y baño

				4 adultos y 5 menores). Se va a realizar desglose.	habitando la vivienda	inició el proceso de reurbanización).			completo, equipado con cocina, calefón y estufas
				Familia entrevistada : 3 personas (1 adulto + 2 menores)		En la entrevista, se mencionan ingresos por trabajo informal en limpieza por hora. Su actual pareja, antes realizada changas y en la actualidad trabaja como chofer de camión. Además, vende por encargo comida (empanadas, prepizzas) a vecinos del edificio.		Vivienda con 2 habitaciones con comedor (que dividió para el funcionamiento del kiosco/almacén), cocina y baño. Cuenta con un patio. Arriba tiene la vivienda su hijo y al fondo su hija.	
Canje	30	2010	Sin datos	1 familia vive de modo permanente en la vivienda (2 personas adultas) y 1 familia vive temporariamente (4 personas -1 adulto y 3 menores)	No fue posible realizar la entrevista luego de la mudanza	Principal ingreso proveniente de emprendimiento textil en la vivienda		Según el RELSE, se trata de una vivienda con buenas condiciones de habitabilidad, que no tiene iluminación ni ventilación suficiente en términos de superficie y presencia en todos los ambientes. Tiene baño con ducha, lavatorio e inodoro; no tiene cocina como ambiente, solo cocina como artefacto. Presenta condiciones de hacinamiento. Cuenta con conexión a red eléctrica sin	La nueva vivienda en canje es en la manzana 28. No fue posible realizar la entrevista luego de la mudanza.

								protección, provisión de agua con tanque, conexión a red cloacal y pluvial, no tiene gas.	
Canje	23	Más de 50 años	Apertura de calle	2 familias viven de modo permanente en la vivienda (3 personas - 2 adultos y 1 menor). Se va a realizar un desglose.	No fue posible realizar la entrevista luego de la mudanza	Principal ingreso proveniente de la jubilación. Por los ingresos declarados, es una familia pobre no indigente	La entrevista da es una persona mayor con dificultades de movilidad, por lo que tiene necesidades habitacionales especiales	Vivienda de 1 ambiente con cocina (que posee mesada y cocina pero no bacha), baño afuera (con ducha e inodoro pero sin bacha) y patio. Según el RELSE, se trata de una vivienda con malas condiciones de habitabilidad (en emergencia técnica), que presenta problemas de filtraciones y malas condiciones de estructura y cerramientos. Además presenta condiciones de hacinamiento crítico.	No fue posible realizar la entrevista luego de la mudanza
				Familia entrevistada : 1 persona adulta				Cuenta con conexión a red eléctrica sin protección, provisión de agua directa (sin tanque), conexión a red cloacal pero no a red pluvial, no tiene gas.	
Canje	30	2005	Apertura de calle	4 familias viven de modo permanente en la vivienda (solo se tiene información de 3 de las familias, que contabilizan	2 adultos y 3 menores. La entrevista da estaba cursando el 9º mes de embarazo (y tuvo familia al día	Según el RELSE, reciben el programa Ciudadanía Porteña. En la entrevista, se mencionan ingresos por trabajo en		Vivienda con 1 habitación y cocina. Según RELSE, presenta condiciones de hacinamiento crítico	La nueva vivienda en canje es en la manzana 28, que cuenta con 1 habitación, comedor, cocina y baño.

				10 personas – 6 adultos y 4 menores). Se va a realizar desglose.	siguiente de la entrevista)	cooperativa que realiza obras para el IVC en el barrio y por emprendimiento de costura en vivienda (temporalmente suspendido hasta la mudanza)			Dispone del espacio aéreo para construir en el futuro. En la entrevista se mencionan problemas de humedad, ratas y servicios deficitarios, entre otros.
				Familia entrevistada : 5 personas (2 adultos + 3 menores)					
Canje	30	2005	Apertura de calle	4 familias viven de modo permanente en la vivienda (solo se tiene información de 3 de las familias, que contabilizan 10 personas – 6 adultos y 4 menores). Se va a realizar desglose.	No fue posible realizar la entrevista luego de la mudanza	Principal ingreso proveniente de emprendimiento textil en la vivienda		Vivienda con 2 habitaciones, cocina y baño (con ducha e inodoro pero sin bache). Según el RELSE, no hay iluminación y ventilación suficiente en todos los ambientes. Cuenta con conexión a red eléctrica con protección, provisión de agua de tanque, conexión a red cloacal y pluvial, gas de garrafa.	
				Familia entrevistada : 3 personas (2 adultos + 1 menores)					
Crédito , dado de baja, Papa Francisco	1	Sin datos	Sin datos	2 familias viven de modo permanente en la vivienda (6 personas – 4 adultas y 2 menores), una de las cuales no fue censada.	No se realizó la entrevista porque aún estaba pendiente la mudanza a Papa Francisco	Principal ingreso proveniente de trabajos informales en casa de familia por hora y en obras de albañilería		Vivienda en dos plantas con 3 habitaciones. Según el RELSE, se trata de una vivienda con buenas condiciones de habitabilidad, que tiene iluminación y ventilación adecuada, que dispone de baño y cocina completa. Presenta	El departamento elegido para comprar a través de crédito, estaba ubicado en el barrio de Mataderos, tenía 40 años de antigüedad y 4 habitaciones

								condiciones de hacinamiento. Cuenta con conexión a red eléctrica con protección, provisión de agua con tanque, conexión a red cloacal y pluvial, gas con garrafa	nes. Se decidió la baja por considerarse la zona peligrosa de noche.
				Familia entrevistada : 4 personas (2 adultos + 2 menores)					El departamento en Papa Francisco tiene 2 habitaciones, lo que resulta problemático porque no habría lugar suficiente para todas las familias
Crédito	1	1983	Entregó su vivienda en canje	4 familias viven de modo permanente en la vivienda (11 personas – 6 adultos y 5 menores). Se va a realizar desglose.	No fue posible realizar la entrevista luego de la mudanza.	Sin datos		Vivienda con 4 habitaciones, comedor compartido y 2 baños. Se negaron al RELSE.	Terreno en Isidro Casanova, partido de La Matanza, que dispone de 2 viviendas
				Familia entrevistada : 2 personas (2 adultos)	Salvo una de las familias que se mudaba a un depto. en Papa Francisco, el resto de las familias se mudaban juntos a la vivienda comprada con el crédito				

Resultados de la evaluación

Integración urbana y apropiación

Indagar en el proceso de apropiación en torno al eje de intervención del PIRU Villa 20 vinculado a la integración urbana, implica adentrarse en el complejo universo de percepciones, usos y valoraciones sobre las diversas dimensiones (tanto materiales como simbólicas) referidas al espacio público (con foco en la relación barrio-ciudad) construido por las familias entrevistadas, atendiendo a las posibles modificaciones derivadas de la mudanza a la nueva solución habitacional.

La noción de "espacio público" usualmente está asociada a la idea de "lugar de y para todos". No obstante, como señala Lacarrieu (2017), resulta imprescindible problematizar y desnaturalizar esa visión neutral e idílica según la cual el espacio público puede contener a todos, sin conflicto aparente y en un contexto de integración social necesario para la convivencia, ya que "la experiencia del espacio público y de la interacción urbana [es] de carácter problemático y vacilante" (Giglia, 2000: 20). En este sentido, desde la propuesta analítica que orienta este informe, reflexionar sobre la apropiación del espacio público en relación con la noción de habitar (Lefebvre, 1971) implica dar cuenta del conjunto de representaciones y prácticas a través de las cuales los sujetos se relacionan con el espacio a su alrededor en un proceso continuo de interpretación, modificación y simbolización del entorno que los rodea (Giglia, 2012).

En este marco, de los relatos de las familias entrevistadas surgen percepciones, usos y valoraciones heterogéneas en virtud de las diversas vivencias en el vínculo cotidiano con el espacio público del barrio (caracterizado por condiciones de irregularidad, informalidad y precariedad) como así también de las distintas experiencias y recorridos de dichas familias por los dispositivos participativos del PIRU.²⁶³

En las entrevistas realizadas a las familias antes de mudarse a su nueva solución habitacional, un primer aspecto a destacar tiene que ver con la percepción que éstas tienen respecto de la Villa 20 en su relación con el barrio de Lugano como entorno más inmediato y con la ciudad en su conjunto.

En este sentido, en la mayoría de los casos se observa una imagen de la Villa 20 como territorio diferenciado de su entorno (por ende de la ciudad) debido a su particular morfología como así también a la precaria y deficiente infraestructura de los servicios. Esta frontera, que delimita un adentro y un afuera del barrio en la experiencia de las familias, no solo refiere a la dimensión material definida por las características físicas propias de la villa sino también a una dimensión simbólica ligada a la mirada estigmatizante del afuera hacia los habitantes del barrio. De ahí que algunos de los entrevistados manifiestan expectativas en torno a la reurbanización en las que subyacen aspiraciones de integración del barrio con la ciudad que diluyan dichas fronteras:

²⁶³ Este universo de significaciones y sentidos son subjetivamente vivenciados pero socialmente contruidos, es decir, las particularidades condiciones de vida y trayectorias sociales de las familias configuran —en el sentido de que producen y moldean— sus esquemas de percepción, apreciación y acción (Maglioni, 2019).

V: cuando yo salgo a la calle, viste, Chilavert es puro barro, yo a veces me vengo por aquí atrás porque en la escuela a veces les dicen que están viniendo de la villa, que vos tal, tal, tal, así que para que no le molesten a mis hijos vengo por aquí atrás.

E: ¿cómo les gustaría a ustedes que sea la conectividad?, que haya más...

V: que seamos todos por igual, digamos.

E: ¿qué esto forme parte de lo otro?

V: claro, que no nos digan villa, para mí no es villa, afuera es lo mismo.

E: ¿en la escuela a los nenes les marcan mucho esto de dónde vivís?

V: sí, peor, si van con los zapatos con barro ahí directamente son de la villa, la gente misma a veces yo he escuchado varias veces que vamos a las reuniones, las mamás nos juntamos afuera antes de las reuniones y empiezan a hablar de que la villa, que esto, hablan".²⁶⁴

E: ¿cómo le gustaría que esté relacionado el barrio con la ciudad de afuera?

V: no, bueno, sería muy bueno integrarnos a ellos porque... que seamos uno solo porque estamos ahorita...cómo te lo digo...desamparados, no sé si se puede emplear otra palabra, nadie se preocupa de nosotros, a partir de Pola para el otro lado sí porque ya son barrio y sí, para allá dentro todavía no, nadie se preocupa, algún reclamo que tenemos, algunas reuniones con los vecinos y directamente nos obvian (...) prometen pero no pasa nada".²⁶⁵

Esta última cita también ilustra una referencia que se repite en la mayoría de las entrevistas, en las que se remarca una diferenciación (tanto espacial como simbólica) al interior del barrio en torno a la calle Pola entre el sector consolidado y el sector macizo. El primero, que en la historia de la Villa 20 atravesó experiencias previas de urbanización (ver capítulo 3), es caracterizado como un sector en el que las condiciones para vivir son mejores debido a la posibilidad de circulación y de acceso a servicios básicos de calidad superior, siendo significado como una zona más segura (en el sentido amplio del término). Por su parte, en oposición, el macizo es descripto como un sector por el que no se puede transitar no solo por la estrechez de los pasillos sino también por la densidad de las construcciones, en el que se agudiza la precariedad y la deficiencia de los servicios de electricidad, agua y cloacas, por lo que se lo percibe como un área insegura:

"El barrio está dividido, tiene 30 manzanas. Las primeras manzanas, que son como las primeras 10 manzanas o 15, es un mundo. Hay una calle que se llama Pola es la que nos divide. De aquel lado, para el lado de la Av. General Paz, está más iluminado, está más transitable, hay más policías. Y del otro lado, como no hay calles..., viste, porque no es todo calle, igual está bastante urbanizado con calle y todo, pero eso es más como que de noche hay un horario donde vos ya no podés salir, tipo 7 u 8 ya está, listo, es como una oscuridad".²⁶⁶

²⁶⁴ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁶⁵ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁶⁶ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

“hay muchos lugares donde no pueden entrar ambulancias. A veces hay casas muy pegadas una a la otra, si se incendia una los bomberos muchas veces no pueden hacer nada”;²⁶⁷

“estamos viviendo en un lugar pantanoso, agua, charcos de agua, no hay cómo caminar”;²⁶⁸

“a nadie le va a gustar que no tiene cloacas, no tiene alumbrado público, o sea, que no tiene agua, cualquier rato nos cortan. Yo estoy de acuerdo en que nos pongan medidor y pagarlos, ahora como no pagamos no podemos reclamar tampoco”.²⁶⁹

A su vez, la construcción de viviendas en el complejo Papa Francisco expresa para algunas de las familias entrevistadas una nueva diferenciación al interior del barrio:

“E: y con respecto al barrio, ¿todavía no te surgen expectativas?

V: va a ser difícil que vuelva yo para esa zona”;²⁷⁰

“para mí va a tapar toda la villa”.²⁷¹

Al respecto, no resulta menor lo que, en una entrevista reciente, manifestó una vecina mudada a su nueva vivienda en el complejo Papa Francisco de sentirse más tranquila porque era como vivir en un barrio cerrado:

“yo tengo paz acá, igual estamos viviendo la vida como un barrio cerrado, vos viste que está la reja ahí adelante, todavía lo tenemos como un barrio cerrado. Ya nos van a sacar todo (...) y ahí van a empezar a venir con temas de otros lados (...) y ya ver más otras caras y acostumbrarnos a ver otras caras”.²⁷²

Esta apreciación alerta respecto del futuro de la integración del complejo Papa Francisco con el resto del barrio y plantea interrogantes en torno a posibles conflictos que podrían emerger en términos de dinámicas no deseadas como la fragmentación barrial.

Por último, en lo referido a la relación de la Villa 20 con la ciudad, dado que la mayoría de las personas entrevistadas (por cuestiones laborales y/o de salud de alguno de sus miembros) transita su cotidianeidad lejos del barrio, éstas destacan las múltiples posibilidades de acceso a transporte público, que las habilita a viajar sin inconvenientes a cualquier punto de la ciudad y del conurbano bonaerense. Al respecto, uno de los entrevistados mudados al barrio Papa Francisco sugirió la colocación de una parada de colectivos intermedia en el metrobus de Av. F. de la Cruz (entre las actuales paradas que están una frente al supermercado Jumbo y la otra en Larraya) para facilitar el acceso de los vecinos ahora que se realizarían las aperturas de calles hacia dicha avenida:

²⁶⁷ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁶⁸ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁶⁹ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁷⁰ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁷¹ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁷² Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

“Lo que a mí me parece que estaría bueno en algún momento charlarlo con el IVC (...) tirar de que necesitamos un metrobus por la mitad más o menos (...) Porque acá supuestamente acá abren todas las calles (...) y si vos tenés una urgencia y tenés que ir a tomarte el bondi allá o tenés que ir a tomártelo cuatro, cinco cuadras allá (...) es mucho caminar. Estaría bueno que proyecten otra paradas en la mitad”.²⁷³

Otro aspecto a analizar alude a la situación jurídica del espacio público, referida -en oposición a la noción de espacio privado- al área de propiedad, acceso y tránsito irrestricto (calles, pasajes, plazas, parques, etcétera) en la que el Estado es el encargado de proveer servicios formales y de mantener las infraestructuras para el correcto funcionamiento como así también el responsable de la regulación de sus usos. Este resulta el asunto más relevante del PIRU Villa 20 vinculado a la Integración Urbana. En este sentido, en las entrevistas realizadas a las familias previas a la mudanza, predominan expectativas en torno a las obras de infraestructura que se lleven a cabo en el barrio al considerar que las mismas traerían consigo una mejora en las condiciones de vida de todos los vecinos. Al respecto, se destacan las posibilidades de circulación de vehículos y, sobre todo en casos de emergencias, el ingreso de ambulancias, bomberos y patrulleros, como así también la oportunidad de acceder a servicios de electricidad, agua y cloaca formales y de calidad:

“una vez que se organice y se hagan las aperturas de calles creo que ya todas las familias, toda la gente (...) todos tendrían que tener la luz, el agua como corresponde y no tener estos problemas de pensar que no tenes luz, no tenes agua y cómo haces, y todo ese tema. Creo que esto de la urbanización va a hacer el bien no solamente para mí sino para todos”;²⁷⁴

“V: servicios, las calles, sobre todo las calles. Este desastre, no vamos a tener que cruzarnos pegados los vecinos, sino que va a haber una calle amplia que se va a poder hasta entrar un... ponele que necesiten un remise o una ambulancia, que es más necesario y a veces que no quieren pasar, o los bomberos... porque ahí en los pasillos se te quema una casa y ¿cómo hacen los bomberos?

E: ¿ahora no pueden entrar?

V: ¡no pueden entrar! Esto está muy bueno. Aparte, para ellos también, para los que se quedan también, porque van a abrir pasajes, entonces en un pasaje pueden entrar una ambulancia, bomberos, el auto de policía, va a estar más organizado también ahí. Eso está muy bueno también para los que se quedan ahí”.²⁷⁵

En los relatos se observan imaginarios en torno a la reurbanización asociados al progreso del barrio y a una oportunidad para vivir mejor:

²⁷³ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

²⁷⁴ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁷⁵ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

“me gustaría que el barrio progrese porque la verdad que fueron muchos años ya de abandono”,²⁷⁶

E: y si vos me tenés que decir qué es la reurbanización para vos, ¿qué es?

V: y lo mejor que le puede pasar a la villa”,²⁷⁷

E: ¿Y que sería para usted urbanizar el barrio?, ¿qué se imaginaría?

V: para mí que sea... urbanizar el barrio una oportunidad que se da del gobierno para que mejore la salud, toda la gente que viva... como se debe vivir”.²⁷⁸

Cabe señalar que, en aquel entonces, cuando se consultó a los vecinos cómo veían el avance de las obras en el barrio, la mayoría de los entrevistados respondió vagamente. Algunos identificaban solo la construcción de los edificios en el predio Papa Francisco pero no reconocían obras de infraestructura en el macizo. Sólo uno de los entrevistados manifestó que las obras en curso estaban generando dificultades en la vida cotidiana del barrio:

“V: las obras que se están realizando en los barrios, dentro del barrio, de la villa en sí, dificulta mucho ahora el tema de vivir ahí porque se han atrasado tanto las obras que están poniendo en jaque ya a la gente. Han pasado un montón de empresas y no han hecho nada, y la verdad que...

E: ¿están los ánimos caldeados?

V: destruyeron todo el barrio a un ritmo más rápido de las viviendas que se están haciendo en Papa Francisco, porque no fueron evaluadas esas diferencias de tiempo, o sea, destruyeron las calles por ejemplo, es un desastre el barrio, pero no podes ni siquiera salir, los chicos no pueden salir, están sitiados y vos ves que, bueno, esperaran un poquitito mudarse algunas personas y no reventar ya el barrio

E: ¿en simultáneo es un caos?

V: en simultáneo es un caos. El otro día lo propuse en la mesa de diálogo, digamos, de las quejas que tenemos con los vecinos, que fueron los del IVC y todo, y bueno, pero ya empezaron”.²⁷⁹

Cabe recordar lo planteado con anterioridad respecto al desconocimiento de las familias entrevistadas en relación con la existencia de la MGP en la que se brinda información sobre los avances del PIRU. Incluso uno de los vecinos mudado expresó que participó de una MGP pero que la misma no le generó interés debido a que los temas que se estaban tratando no tenían que ver con su actual realidad: “sí, he ido una vez pero me embola, están todavía los vecinos hablando de cosas que se habían hecho ya, y te digo yo ya no estoy para esto, o sea, yo ya escuché esto (...) Están todavía con las conversaciones de ¿qué vamos a hacer con fulano de tal

²⁷⁶ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁷⁷ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁷⁸ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁷⁹ Entrevista a vecina, agosto de 2019, oficina territorial del IVC.

que no se va a mudar?”.²⁸⁰ Esta observación remite nuevamente a lo señalado en cuanto al desafío para este dispositivo participativo de lograr el tratamiento de temas sustanciales vinculados al proceso de reurbanización, evitando la repetición y el desgaste de quienes asisten a dicho espacio.

Ahora bien, a un año de las mudanzas, al volver a preguntar cómo evalúan el avance de las obras en la Villa 20, los entrevistados manifestaron ver obras dispersas que no permiten visibilizar aún mejoras significativas en el barrio:

“después lo que es en la villa en sí no hay una mejora, o sea, visible. Todavía es todo superficial hasta que no se muden todos y quede todo planificado (...) por ejemplo en la manzana 19 donde yo vivía, no se va a poder realizar porque la vecina del fondo no se quiere mudar y no se va a mudar (...) La apertura de calle, no la va a abrir, nadie se la va a poder tirar, ¿quién le va a venir con una topadora hoy en día a tirar la casa?, si era la época militar y, qué sé yo, sí”;²⁸¹

“yo creo que le falta mucho, le falta mucho pero, bueno, vos ves que van sacando mucha gente, que van tirando casas y van arreglando, pero falta, falta mucho”;²⁸²

“sí, están demoliendo pero, no, todavía no se ve algo ni que vaya a funcionar”.²⁸³

En particular, uno de los entrevistados recuerda los problemas que hubo con la ejecución de obras de infraestructura que devinieron para su solución en la rescisión del contrato de la empresa a cargo por incumplimiento:

“en la manzana 19 hicieron lo que es el asfalto, la rodearon a la manzana 19, a la ex manzana 18 que después la hicieron 20 (...) y después dijeron ‘no, está todo mal hecho esto’. Vino una arquitecta colombiana y ‘no sé, qué sé yo, que metieron los caños al revés, el caño primero del agua va de este lado y las cloacas de este lado, qué se yo’, y levantaron todo de vuelta. Y eran hormigones porque 70 cm, 80 cm eran, sacaron todo esto y volvieron a hacer. Y yo digo ‘wow, lo que habrán facturado acá, dios mío’. Echaron a la empresa, no a los trabajadores, los trabajadores eran los mismos, vinieron otros e hicieron qué sé yo. Ahora hicieron de vuelta el asfalto pero, la verdad, es que es un desastre. Pero, bueno, se entiende, quieren hacer todo de una, mostrar que se hace y está muy bien, me parece, que en lo que se pueda avanzar que se avance rápidamente. Por ejemplo, el asfaltado, pero después hay cuestiones más jodidas. Porque a fulano le tenés que sacar 50 cm de la casa y fulano no te la va a dar, ¿y por dónde vas a ir?, para este lado hay casa, para este lado también y después querés terminar como un pasaje prácticamente, entra un solo auto y si hay un auto estacionado ahí ya no pasa. Es complicado. Yo lo veo jodido”.²⁸⁴

²⁸⁰ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

²⁸¹ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

²⁸² Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

²⁸³ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, oficina territorial del IVC.

²⁸⁴ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

Estas apreciaciones de los entrevistados son coincidentes con los resultados de la evaluación sobre el avance de las obras en el macizo que dan cuenta de que la provisión de infraestructura constituye una de las principales dificultades del proceso de reurbanización. Por su parte, vale recordar aquí la encuesta representativa realizada en mayo 2019 a 60 familias mudadas al barrio Papa Francisco, en la cual el 55% percibía mejoras en el espacio público producto del proceso de urbanización y el 37% manifestó que no percibía mejoras representativas.

Por otro lado, vinculada a la dimensión jurídica pero también ambiental del espacio público, se encuentra la cuestión de los espacios abiertos, es decir, de las áreas de esparcimiento y uso recreativo, tales como plazas, parques, etcétera. Estos espacios funcionan como áreas de expansión en un contexto edilicio altamente denso, de socialización (encuentro e intercambio) y de recreación (paseo, contemplación, juego, contacto con la naturaleza). En las entrevistas realizadas estas zonas son significadas como espacios verdes (de oxigenación) que en el barrio serían inexistentes:

E: eso quería que me cuentes, un poco del barrio, ¿cómo lo describís?, ¿cómo lo ves al barrio como está hoy?, ¿qué espacios públicos hay?

V: y, cambió mucho a lo que era antes, ahora ya no hay espacio más para nada, ya no, no, no hay más espacio, está tan comprimida la situación de la vivienda en sí, que están todos tan juntos, tan encimados que ya ni siquiera ves un espacio verde”;²⁸⁵

“V: espacio público más o menos tenemos hacia el predio nada más, el predio que está un campo abierto, ahora están construyendo...tenemos un poco de ventilación, tomamos aire que corre. Cuando estamos en los pasillos casi no hay tanto aire.

E: ¿sus nietos juegan en el pasillo o van a alguna plaza?

V: no, no, acá no hay plaza”.²⁸⁶

Sin embargo, al interior del barrio existen dos espacios para uso recreativo de los vecinos y vecinas: la Plaza de las Risas en la manzana 30 (en Chilavert y Av. Escalada) y la Cancha de los Huérfanos en la manzana 15 (en Miralla y Ordoñez). En las entrevistas, los vecinos solo hicieron mención a la Cancha de los Huérfanos. Únicamente dos de los entrevistados comentaron que realizan allí actividades, fundamentalmente fútbol en el marco de los campeonatos que suelen organizarse, mientras que el resto manifestó que no hacen uso de dicho espacio y se refirieron de manera negativa a las personas que habitualmente frecuentan este lugar:

“al fondo mucho no los llevo porque como vienen muchos paraguayos no les dejan jugar, o sea, adentro de la villa todo, digamos, parece que todo tuviera dueño, las canchas”;²⁸⁷

²⁸⁵ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁸⁶ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁸⁷ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

“de esas canchitas yo los saqué a mis hijos, porque había una gente ahí que vendía drogas”.²⁸⁸

En este sentido, la mayoría de las familias entrevistadas dicen utilizar para recreación espacios fuera del barrio, tales como la plaza próxima a la estación de trenes de Lugano y, sobre todo, el Parque de Las Victorias o el Parque Indoamericano que, según los relatos, poseen un ambiente familiar:

“tenemos la plaza del Parque Victoria, tenemos el Indoamericano y después, más adelante, para los edificios tenés plazoletas, hay lindas. Nosotros siempre vamos (...) Porque es más grande, porque se puede compartir. Estamos tomando unos mates, estamos viendo los que están (...) en el parque estamos todos en familia”.²⁸⁹

Como se señaló con anterioridad, a principios del año 2019, desde la Coordinación PIRU Villa 20 se organizó una primera experiencia de Talleres de Espacio Público para el diseño de cinco nuevas plazas en el predio del Papa Francisco (que prevé una segunda etapa en el futuro definir acciones en los espacios públicos de las distintas manzanas). En el segundo encuentro de esta primera etapa de talleres, se entregó a los vecinos participantes, para trabajar colectivamente en grupos propuestas en torno al uso de las nuevas plazas, un conjunto de preguntas disparadoras acompañadas de los siguientes lineamientos sobre las cualidades del espacio público a construir:²⁹⁰

¿Cuál es la cualidad del espacio público que buscamos?

Proximidad: se entiende por proximidad la ubicación cercana, en el espacio y el tiempo, así como la conectividad peatonal libre de obstáculos de los espacios de relación, equipamientos cotidianos, paradas de transporte público y comercios con relación a las viviendas y entre sí, de forma que sea posible para todo tipo de personas efectuar a pie las actividades cotidianas con recorridos que enlacen los diferentes usos. La proximidad es necesaria para poder realizar actividades cotidianas de manera efectiva combinando las esferas personal, productiva, reproductiva, y comunitaria.

Diversidad: la diversidad consiste en la mixtura social, física y funcional que permite la variedad de personas, actividades y usos respondiendo a las diferentes necesidades de las personas en función del género, sexo, edad, diversidad funcional, origen cultural y condición social, entre otros factores.

Autonomía: las personas gozan de autonomía cuando los espacios que ocupan son percibidos como seguros, generan confianza para ser utilizados sin restricciones de ningún tipo y cuando las condiciones de accesibilidad son universales a los espacios del barrio y de la red cotidiana teniendo en cuenta las particularidades físicas.

²⁸⁸ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁸⁹ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁹⁰ Documento elaborado por el IVC, “Talleres de Espacio Público – Primera Etapa. Preguntas disparadoras”, entregado a las familias en el encuentro del 21 de febrero de 2019 (resaltado en el original).

Vitalidad: la vitalidad surge de la presencia simultánea y continua de personas, y de la densidad de actividades y usos en las calles, espacios de relación y equipamientos que favorecen el encuentro, la socialización y la ayuda mutua entre las personas.

Representatividad: se tiene representatividad como se percibe reconocimiento y visibilidad real y simbólica de toda la comunidad, de modo que se valore la memoria, el patrimonio social y cultural con equidad, y con la participación de las personas en las decisiones urbanas.

A través de los Talleres de Espacio Público, desde la Coordinación del IVC se buscó diseñar junto con los vecinos el espacio público del barrio. En este sentido, se observa que las cualidades orientadoras de tal diseño consideran las necesidades, deseos y hábitos de quienes lo habitan cotidianamente, a fin de que la participación aporte a la apropiación de dicho espacio y contribuya de este modo a fortalecer la dimensión simbólica del espacio público en tanto escenario de la vida comunitaria y cotidiana. No obstante, el lento avance de las obras de infraestructura en la Villa 20 y la baja participación de vecinos en la primera experiencia de este dispositivo participativo, contribuyen a mantener las percepciones y usos de las familias entrevistadas sobre el espacio público del barrio.

Por último, interesa retomar los aspectos simbólicos del espacio público, ya que la ausencia o baja calidad del mismo se evidencia en algunas entrevistas realizadas con referencias negativas en torno a lo que denominan “ambiente” en alusión a la sociabilidad y convivencia con los vecinos:

“V: los jóvenes crecen y es diferente el ambiente, es totalmente distinto y eso fue lo que más me motivó para salir de ese lugar

(...)

E: ¿y por qué pensás que no es un lugar adecuado para tus hijos?

V: por el ambiente, por la escuela. Yo traté, al principio, traté de aislarlos, de mandarlos a otra escuela a los dos y no ahí adentro, por los que viven, por los vecinos. No digamos que son todos iguales, como hay gente mala también hay un montón de gente buena, trabajadora. Pero es como una mezcla de todo un poco”;²⁹¹

“mirá, donde yo estoy es una situación de que si no te metes con nadie, nadie se mete con vos, es muy poco sociable, los vecinos son muy poco sociables, mayormente mucho no está la gente que vive ahí, sino que es un tema de saludar una ‘buen día’, ‘buenas tardes’, ‘hola’, nada más. No es una cosa de ‘vecino, ¿tenés un poquito de azúcar?’, nada. Es que a veces los vecinos mayormente nunca están algunos, hay otros que sí pero es un salud y nada más, nada de una charla o tomar un mate”;²⁹²

“lo que ya no me gusta es... un poco de todo, ya el ambiente del barrio, como que muchos años ya viví ahí, da como (...) un rechazo de tantos ruidos (...) no me gusta que ya estamos

²⁹¹ Entrevista a vecina, marzo de 2019, oficina territorial del IVC.

²⁹² Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

como muy encimados todos, ya que es demasiada gente y aturde. Aturde ya la vida, la tranquilidad misma”;²⁹³

“y lo que no me gusta es la convivencia. No hay respecto sobre la música, gritan, tienen otro... yo fui criada en otro lado y vine a vivir en el 2000, entonces yo ya tenía otro sistema de vida y, bueno, como no podía comprar en otro lado compré acá una casita y, bueno, eso nomás, la convivencia”.²⁹⁴

Al respecto, una de las entrevistadas expresó que su anhelo en torno a la reurbanización del barrio tenía que ver con la participación de todos para cuidar el lugar de todos y poder disfrutar del espacio público:

“E: ¿y qué pensás que van a poder hacer en el barrio que ahora no hacen?

V: y, bueno, vamos a poder, como hacía yo en mi casa, en la casa de mi mamá, sentarme en la vereda y tomar mate. Es fantástico eso, eso extraño mucho. Y, no sé, salir más tranquila”.²⁹⁵

Ahora bien, quienes se mudaron a su nueva vivienda en el complejo Papa Francisco, refieren cambios en su experiencia vinculada a este aspecto simbólico del espacio público en función de la nueva dinámica de convivencia en un edificio. Sin embargo, quienes se mudaron por canje, refieren que al elegir la vivienda no evaluaron quiénes serían los vecinos con los que convivirían, motivo por el cual en la actualidad dicha convivencia resulta problemática:

“nosotros la habíamos visto casi un año antes y ya quedamos, no estaba de acuerdo con el pasillo ese y todo, pero pese a todo eso yo me arriesgué. Y cuando llegué, o sea, yo no voy a estar averiguando quiénes van a ser mis vecinos (...) con los vecinos yo lastimosamente no me puedo llevar bien (...) éramos paisanos del mismo lugar, todo eso, me llevaba mejor, o sea, nos cuidamos entre unos y otros, donde yo vivía antes, cosa que ahora tengo que cerrar todo (...) yo los conozco a esos chicos y esos chicos son chorros (...) por ser menor de edad la policía no puede hacer nada supuestamente pero yo le dije a N. ‘pero entonces aquí debe haber asistentes sociales’”.²⁹⁶

A pesar de estas percepciones negativas respecto de la sociabilidad y la convivencia, también hubo personas entrevistadas que manifestaron estar acostumbrados al barrio, valoraron que todos los vecinos se conozcan, e incluso algunos mencionaron tener amigos y “paisanos” en la Villa 20:

“V: a mí me gusta todo el barrio, a mí me gusta, yo estoy acostumbrada, estoy, nos conocemos todos y me gusta, me gusta.

E: ¿se siente bien acá?

²⁹³ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁹⁴ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁹⁵ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁹⁶ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, oficina territorial del IVC.

V: me siento bien, muy cómoda”.²⁹⁷

En este sentido, resulta pertinente resaltar la importancia del espacio público como ámbito de socialización y de generación de identidad a nivel simbólico; en palabras de Borja, “como un espacio cualificante, que ofrece distintas posibilidades a la gente de estar en él, y que además mejor la autoestima de los ciudadanos porque los hace sentir que son tratados como los otros, como los de la ciudad más formal, más rica” (2006: s/n). Por esta razón, deviene un desafío cómo avanzar con las obras de infraestructura en el macizo aún pendientes.

Integración habitacional y apropiación

Analizar la integración habitacional implica captar el complejo entramado de percepciones, usos y valoraciones que construyen las familias entrevistadas respecto de la vivienda, teniendo en consideración los posibles cambios en los modos de habitar a partir de la mudanza a la nueva solución habitacional en el marco de las distintas operatorias vigentes: barrio Papa Francisco, canje o crédito.

Como afirma Zapata (2017), la vivienda es más que el espacio donde se desarrolla la privacidad del hogar y se desenvuelve una parte importante de las actividades básicas del quehacer cotidiano pues, en términos de Yujnovsky (1984), involucra un conjunto de servicios habitacionales que constituyen satisfactores de las necesidades primordiales de las personas, tales como albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida en relación, seguridad, privacidad, identidad, ubicación geográfica y accesibilidad física. En esta línea, Pelli (2007) sostiene que:

“[las necesidades habitacionales] suelen asimilarse a una necesidad universal, genérica, de vivienda, caracterizada por componentes tales como la necesidad de un lugar e instalaciones para comer, dormir, para guardar los alimentos o para higienizarse, entre otras necesidades tangibles que revisten un carácter incuestionable, pero también existen componentes intangibles de las necesidades habitacionales que hacen a la vivienda: la necesidad de identificación del usuario con las formas internas y externas de la vivienda, con los modos de funcionamiento y con el significado simbólico de estas formas, o con su ubicación en el barrio o en la ciudad, necesidades de satisfacción estética de los habitantes con su casa, la necesidad de habitar en un barrio o en un conjunto habitacional donde haya vecinos con los que la convivencia sea tolerable, la necesidad de opinar a priori sobre los componentes indispensables de su futura vivienda” (Zapata, 2017: 325-326).

Interesa aquí destacar la distinción que introducen Ballent y Liernur entre el término "casa", que alude a "la relación humana con los espacios destinados a las funciones de la reproducción de la vida cotidiana y pone el acento en su carácter de protección, albergue o cobijo", y el de "vivienda" como “el espacio doméstico masivo convertido en tópico de gobierno o mercado inmobiliario” (2014: 24). Más allá de que habitualmente se utilicen estos dos vocablos indistintamente, se resalta esta diferencia de sentido según se coloque el acento en el acto de

²⁹⁷ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

habitar o en el objeto final (pasible de ser considerado unidad de medida de una política pública o mercancía).

En este marco, reflexionar sobre la apropiación de la vivienda en vínculo con la noción de habitar implica indagar en la relación dialéctica entre sujeto y espacio, es decir, en cómo el sujeto ordena al espacio y lo domestica con una dosis variable de modificaciones y reasignación de usos y, a su vez, cómo el espacio también ordena al sujeto domesticándolo al enseñarle su lugar y los gestos apropiados para estar en él como así también su posición respecto a la posición de los demás (Giglia, 2012).

Dadas las diferencias y características específicas de las operatorias previstas en el PIRU Villa 20 como soluciones habitacionales para las familias que debían ser relocalizadas, se analiza a continuación la apropiación de la vivienda atendiendo a las particularidades de cada operatoria.

Vivienda nueva en el complejo Papa Francisco: percepciones, usos y valoraciones antes y después de la mudanza

Las viviendas de las familias entrevistadas que estaban próximas a mudarse a un departamento en el complejo Papa Francisco, tal como se señaló con anterioridad, presentan características disímiles que definen situaciones habitacionales diversas y, por ende, sentidos y vivencias particulares en el vínculo cotidiano que cada una establece con el lugar en el que mora.

No obstante, el hacinamiento (con distintos grados de criticidad) y la precariedad predominan como características que delinear condiciones físico-materiales de habitabilidad deficitarias en términos de espacios necesarios para el desarrollo de la vida doméstica (superficie y número de cuartos adecuados para los integrantes del hogar), estabilidad y calidad constructiva, requisitos de iluminación y ventilación, dotación de servicios domiciliarios e instalaciones, y niveles de confort. En este marco, las familias entrevistadas llevaron adelante múltiples prácticas de adecuación en el uso de los espacios disponibles de la vivienda para adaptarlos al quehacer cotidiano de sus miembros. A modo contextual, se presentan algunas visiones de los vecinos previas a las mudanzas:

E: y si me tuvieses que decir qué es lo que más te gusta de tu casa y qué es lo que menos te gusta, ¿qué me dirías?

V: no me gusta nada de mi casa.

E: ¿nada de nada?

V: y no, o sea, es muy chica, en cualquier momento se nos cae abajo porque tiene las paredes rajadas, el techo de chapa, a veces si llueve mucho tenemos que estar con los tachitos.

E: ¿notas algún tipo de consecuencia en la salud por las condiciones en las que viven?

V: sí, sí, sí, porque no hay ventilación. Mi casita es esto [dibuja un cuadrado en la hoja] y todo alrededor hay casas de tres o cuatro pisos, y la mía es en el medio, es chiquita y de un solo piso, me tapan toda la ventilación”;²⁹⁸

"un solo ambiente y ahí entramos todos. De día es comedor y cocina, como están todos, todos, el de 20 está trabajando, el de 18 trabaja y estudia, el de 15 está de vacaciones pero por el momento va a ayudar al mayor en el taller, a veces falta gente entonces lo lleva al más chico, y después las otras dos nenas que quedan en casa. O sea, de día es comedor-cocina y de noche dormitorio”;²⁹⁹

“V: es una casa muy chiquita, tenemos todo metido ahí, tenemos el baño que es chiquito chiquita, imagínate que la cocina es 1.10 por 1.10, nada. No tenemos comedor, nada, porque tenemos la cama. Vivimos en un espacio, esto, un poquitito más.

E: ¿tiene un solo ambiente?

V: claro, un ambiente.

E: ¿cómo usan la casa? ¿cómo utilizan el espacio?

V: mirá, para cocinar cocinamos y al momento de comer nos turnamos porque no tenemos espacio. A veces ella [su hija] se enoja porque quiere su espacio, ¿viste?, quiere sentarse, se va a comer a la casa de mi mamá porque hay más espacio. Es muy chiquitito”;³⁰⁰

“E: ¿y cómo es la convivencia? Me imagino tres familias viviendo en una casa...

V: la verdad es que nos adaptamos bastante bien. Es un poco incómodo el tema de los espacios, del movimiento (...) ya tantos años que es como que nos acostumbramos, por eso este cambio de tener cada uno su espacio va a ser una cosa de adaptación, de acomodarse, pero va a ser algo lindo para todos.

E: ¿y sentís que hay algo que no estés haciendo ahora por compartir la casa que sí vas a poder hacer en tu nueva casa?, ¿sentís alguna restricción por el hecho de compartir tu casa con dos familias más?

V: sí, sí, es un poco de privarte de muchas cosas (...) poder traer gente a casa, familia, amigos, es una cosa de estar pensando y no tener tu espacio (...) por ahí querés traer a una amiga o algo y no podes porque siempre está alguien, como que no tenés esa cosa de privacidad como para poder estar un poco con tu visita”.³⁰¹

Sin embargo, a pesar de estos relatos en los que se destacan referencias ligadas a la falta de comodidad, intimidad y privacidad para satisfacer las necesidades habitacionales de los

²⁹⁸ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

²⁹⁹ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

³⁰⁰ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

³⁰¹ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

vecinos entrevistados, éstos también manifiestan un vínculo de afecto con su casa que expresa un significado simbólico de identificación con su vivienda:

"es un ranchito, pero es mi casa, es mi hogar, pero viéndolo de afuera es un ranchito";³⁰²

"la casa de uno es la casa de uno, es el lugar, el refugio de uno";³⁰³

"me gusta mi casa, si hubiese tenido ayuda para mejorarla hubiese seguido ahí tranquilamente, pero... igual mi familia se agrandó y es imposible".³⁰⁴

Al interrogar sobre las expectativas en torno a la nueva vivienda en el complejo Papa Francisco, que la mayoría de las familias entrevistadas había podido conocer en las visitas organizadas para mostrar el avance de la obra y las características de los departamentos,³⁰⁵ se observan referencias muy elocuentes cargadas de ilusión y anhelo por la posibilidad de acceder a una mejor calidad de vida:

"son tres habitaciones. Una habitación para mis dos nenas, para mis tres varones y una para mí. Después tengo el comedor, cocina, lavadero. No me lo imaginaba (...) ¡Sí! Buena construcción. Aparte los materiales están muy buenos (...) Soñado, ni me lo imaginaba, de tanto caminar por fin una buena. Más mis hijas están felices porque van a tener su habitación solas, porque ya están grandecitas";³⁰⁶

"no tengo expectativas sobre la reurbanización, mi expectativa es sobre cómo va a ser vivir ahora en el nuevo departamento. Es como que ahí va a cambiar todo mi movimiento de vida (...) la comodidad que voy a tener ahora. Yo vivo en un lugar muy chico y ahora voy tener más espacio para mi hija, lo veo y es algo muy cómodo (...) la expectativa es que mi hija va a tener su cama, su lugar, porque nosotros tenemos nuestra cama nomás y ella tiene que dormir con nosotros porque no tenemos espacio. Y que ella tenga su espacio... yo siempre digo, por ahí te parece medio tonto, pero mi expectativa es poder tener una mesa y unas sillas donde puede comer tranquila, ¿entendés? ¡El espacio ese va a ser!, porque es muy molesto vivir como vivimos, es un cambio grande para nosotros, vamos a tener nuestra propia casa, nuestro propio lugar, es muy bueno eso";³⁰⁷

"yo quería un cambio, algo diferente quería. Quería...quiero tener mis cosas para una vez aunque sea tener con mis dos hijos y poder ver qué se siente estar los tres solos y poder decir 'acá tengo mi casa, esta es mi casa', que ellos puedan traer su compañeritos, poder tomar mate con mi amiga y decirle 'mira, venite, no hay problema', tener nuestro espacio para los tres. Porque en las casas ahí, cuando hay muchas familias, siempre hay una discusión,

³⁰² Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

³⁰³ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

³⁰⁴ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

³⁰⁵ Al respecto, cabe destacar los resultados de la encuesta en el barrio Papa Francisco arrojan que el 88% visitó el complejo y que el 64% considera que dicha visita resultó útil para tomar la decisión de mudarse.

³⁰⁶ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

³⁰⁷ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

palabras, por ahí insultos (...) Entonces para mí esto va a ser un cambio, porque mi nena... mi nena, te digo la verdad, sueña 'que mi casa, que voy a tener mi pieza y le voy a poner esto, que le voy a poner lo otro'... Es algo hermoso";³⁰⁸

"la verdad es que tengo que reconocer que sí, que superó todas mis expectativas. Fue más de lo que yo esperaba, de lo que yo pensaba. Estoy feliz, por mí y por mis hijos".³⁰⁹

Por su parte, en lo referente tanto a los gastos implicados en el sostenimiento de la nueva vivienda y sus efectos en la economía familiar como así también a la convivencia y sociabilidad vecinal en el complejo Papa Francisco, también se destaca el optimismo de los entrevistados, quienes constantemente referían al tratamiento de estos temas con sumo detalle en los Talleres Pre-consorciales.

Ahora bien, en las entrevistas que fue posible realizar a un año de haberse mudado los vecinos al complejo Papa Francisco, las percepciones, usos y valoraciones que surgen en torno a la nueva vivienda en los relatos se alinean con las expectativas que éstas tenían antes de la mudanza: "esto cubrió mis expectativas y más".³¹⁰ En este sentido, los entrevistados destacan los siguientes aspectos de su nueva vivienda:

a. la posibilidad de disponer de espacios acordes a las necesidades particulares de cada familia, que permiten conjugar en el desarrollo de la cotidianeidad de las mismas, áreas para la sociabilidad familiar y espacios de intimidad y privacidad para cada uno de sus miembros:

"lo que nosotros vivíamos, te digo, era una piecita donde compartíamos una cocina de 1,10 por 1,10, era algo muy chiquito y el baño era ducha, inodoro y nada más (...) No había comedor, no había nada, era una habitación, una nomás con baño y cocina (...) no teníamos espacio ni para armar la cuna de la nena en ese momento, y era insoportable, vos imagináte teníamos la heladera y todo metido ahí adentro, todo en una pieza muy chiquita (...) Nos salvábamos porque a mi nena la llevábamos a la casa de mi mamá, entonces más o menos sobrevivíamos de eso, era más para dormir ahí adentro (...) Y acá, bueno, cada uno tiene su espacio (...) hay una comodidad impresionante";³¹¹

"estamos hablando de comodidad 100%, o sea, yo viví toda la vida allá, o sea, si vos cambias a algo que ya venías esperando que sea mejor, tenés que decir un 100%".³¹²

A su vez, esta nueva comodidad se expresa en los relatos en la alegría y satisfacción de poder equipar y decorar la casa en función de los propios gustos estéticos:

"cuando nosotros vivíamos en una pieza no teníamos mesa, no teníamos silla. Tu compañera me preguntó qué era lo primero que iba a hacer y yo le había dicho comprarme una mesa y

³⁰⁸ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

³⁰⁹ Entrevista a vecina, julio de 2018, oficina territorial del IVC.

³¹⁰ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

³¹¹ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

³¹² Entrevista a vecino, septiembre de 2019, vivienda del entrevistado.

sillas, porque a mí no me gusta que mi hija viva así, yo quería lo mejor para mi hija. Entonces antes de mudar compré... yo ya tenía cama, pero me compre una cama y le compré cama a mi nena. Vinimos con todo eso, no quise traer las cosas que no iba a usar (...) Yo traté de comprar, sacar crédito, como para decir 'bueno, empezamos una nueva vida' (...) Compre cortinas (...) aparte para mi nena es algo que uno no quiere que viva como uno vivía anteriormente, vos le querés dar lo mejor a tu hija, y yo trato de hacer eso, le decoro su pieza, tiene sus cosas en su piecita".³¹³

b. La calidad constructiva de la vivienda, a pesar de ciertos detalles menores de obra que el propio IVC se encargó de corregir en tiempo y forma:

"me gusta mucho... hasta los vecinos que me tocaron, los materiales";³¹⁴

"E: la calidad constructiva, vos que trabajas en obra, ¿qué podés evaluar en torno a eso?

V: y, nueve, está bien, no le doy diez porque hay cositas que, viste, equivocaciones que por ahí se cometieron.

E: ¿tuviste que hacer algún tipo de reparación o arreglos?

V: arreglos sí, ahí por ejemplo ves hay rajaduras en toda la pared, toda esa hay tres rajaduras, vinieron los muchachos de la obra, me lo dejaron así con enduido y le digo 'déjalo así que yo después igual esa pared estoy pensando pintarla';³¹⁵

"sí, es muy linda, o sea, hay pequeños detalles, que son pavadas, como ayer que vinieron a poner una puerta que estaba mal (...) y acá había humedad que ya la arreglaron".³¹⁶

Al respecto, las familias entrevistadas comentaron planes vinculados a realizar mejoras en sus viviendas, tales como pintar, cambiar cerámicas, etcétera.

c. La iluminación y ventilación del departamento:

"V: lo que más me gusta por ahí que, no sé, por ahí lo tomas como algo que es insignificativo (sic), sé que por ahí en los ambientes de cada uno está evaluar lo que le guste, a mí lo que me gusta mucha acá es la iluminación que tiene mi casa.

E: recuerdo que vos me decías que la imagen del otro lugar era como de asfixia, como de algo que estaba apretado.

V: Oscuro, yo estaba a punto de explotar";³¹⁷

"lo de la vivienda me gusta que es grande, que es luminosa, que es silenciosa".³¹⁸

³¹³ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

³¹⁴ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

³¹⁵ Entrevista a vecino, septiembre de 2019, vivienda del entrevistado.

³¹⁶ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

³¹⁷ Entrevista a vecino, septiembre de 2019, vivienda del entrevistado.

³¹⁸ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

d. La posibilidad de contar con servicios de luz, agua y gas de calidad, independientemente de los nuevos gastos para la economía familiar, como así también disponer de equipamiento tales como cocina, calefón y estufa.

Estos aspectos de la nueva vivienda valorados por los entrevistados son coincidentes con los resultados surgidos en la ya mencionada encuesta a familias mudadas al complejo Papa Francisco en torno a los beneficios identificados de vivir en los nuevos departamentos, en la que además se agrega como destacable la posibilidad de contar con un título de propiedad y la seguridad de sentirse protegidos y menos expuestos a riesgos que en la vivienda anterior. En este sentido, aproximadamente el 92% de los encuestados expresó estar muy satisfecho (55%) o satisfecho (36,67%) con la nueva vivienda.

En lo referente a los gastos para la economía familiar derivados de la nueva vivienda, en tanto indicador de sustentabilidad económico-financiera, se observan en los relatos similitudes con los resultados de la encuesta representativa. En este sentido, los entrevistados manifestaron dificultades para el pago de las cuotas del crédito hipotecario, debido a los efectos sobre sus ingresos de la crisis económica que atraviesa actualmente el país. De hecho, las tres familias entrevistadas adeudaban algunas cuotas al momento de la entrevista. Respecto de los servicios de electricidad y gas, con beneficio de tarifa social, y de las expensas consorciales comentan que con mucho esfuerzo están logrando cumplir con el pago.

Por otro lado, se observa satisfacción respecto de la sociabilidad y la convivencia en el edificio en el que se encuentra su nueva vivienda, con expresiones positivas en torno de los vecinos (muchos de los cuales son familiares, amigos y/o antiguos vecinos de los entrevistados):

“los vecinos son todos tranquilos, en este edificio son todas personas buenas, todas trabajadoras (...) no hay ninguno que te pone la música en 40 (...) los vecinos son, o sea, gracias a dios, el de abajo, el de arriba, son todos vecinos muy buena gente, todos trabajadores, todos nos apoyamos, tratamos de ir todos para el mismo lado, son pocos los que (...) son tercicos a veces, algunos son mulas, pero, bueno, hablando, hablando, la gente se entiende”;³¹⁹

“están todos los del barrio acá, la vecina de acá del primer piso vivía a la vuelta de mi casa, la del segundo piso es vecina de toda la vida”.³²⁰

Esta cuestión se refleja, a su vez, en la forma en la cual los vecinos se organizaron para llevar adelante el consorcio. Con las típicas dificultades que presenta cualquier edificio de la ciudad en la cotidianeidad de su funcionamiento, los entrevistados comentaron que, con el acompañamiento y asesoría del IVC, comenzaron las gestiones para formalizar el consorcio, nombraron administrador a algún vecino o vecina del edificio, se organizaron internamente para la limpieza, llevaron adelante algunos trabajos y reparaciones, etcétera. Incluso, las tres personas entrevistadas están involucradas y participan activamente en la vida interna del edificio en calidad de administrador o miembro del consejo de administración. Se identificaron en sus relatos sentimientos de pertenencia con el edificio en el que viven, que las palabras de

³¹⁹ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

³²⁰ Entrevista a vecino, septiembre de 2019, vivienda del entrevistado.

una de las entrevistadas ilustra con claridad y refleja cómo de a poco se fueron apropiando de su nuevo departamento y del Complejo Papa Francisco como entorno inmediato: “mi edificio es mi edificio”.³²¹

_ Canje: percepciones, usos y valoraciones antes y después de la mudanza

De modo similar a las viviendas de quienes optaron por mudarse al complejo Papa Francisco, aquellas pertenecientes a quienes se decidieron por la opción canje, presentaban condiciones habitacionales signadas por el hacinamiento y la precariedad. No obstante, los relatos expresan un vínculo de afecto de los vecinos con su casa y su entorno, por lo que la decisión de mudarse no se trató en su mayor parte de una elección libre sino de una consecuencia de la afectación del PIRU:

“yo en mi casa realmente estoy conforme como está la casa, estoy contento, para mí no quisiera abandonarlo pero se entró en acuerdo con IVC, como entramos en acuerdo con IVC todos los vecinos, bueno, no me hago problema”,³²²

“siempre vivimos ahí y es como cualquiera llevarte a otro lado (...) a mí también me va a costar, me acostumbré con los vecinos, en mi pasillo mismo, pese a que vivimos cerca de la basura, a mí no me importa, ya me acostumbré ahí”,³²³

“en realidad yo no me quería mudar, no es muy lindo, a pesar de que es villa, lo único malo que tiene de la villa es que no tiene calles, y las calles que tiene son inundables. Después para mí vivir ahí es lindo”.³²⁴

Al preguntarles por qué decidieron optar por Canje, algunos de los motivos expresados aludían a que no les gustaba el estilo de vida de un departamento en el complejo Papa Francisco, que ya eran mayores para sostener un crédito hipotecario de 30 años o que los trámites de la operatoria de Crédito demoraban mucho.

Por su parte, al indagar en torno de las expectativas sobre la nueva vivienda elegida para mudarse predominaban comentarios de disconformidad que daban cuenta de ciertos malentendidos o confusiones en torno de las particularidades de la operatoria:

“ellos me llevaron a ver la vivienda y ahora tampoco me gusta (...) por la escalera (...) mi nieta me dio la idea ‘abuela, me dice, cómo aceptaste si sabes, me dice, que vos no podes subir escalera’, es verdad, porque me agito mucho (...) no me di cuenta”,³²⁵

“elegimos una vivienda acá en manzana 28, que es acá, de acá a una cuadra, en Miralla, la que se va a abrir la calle y, bueno, sí, me equivoqué, me equivoqué (...) anteriormente el trato era

³²¹ Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

³²² Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

³²³ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

³²⁴ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

³²⁵ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

de que tienen que arreglar la casa antes que yo me vaya, que me mude, ahora qué me dijo ‘usted se va a mudar y después se va a arreglar’”.³²⁶

En esta misma línea surgen otras observaciones de la única entrevista que pudo realizarse a una familia que ya se había mudado, en la cual abundan comentarios acerca de las condiciones de precariedad de la actual vivienda. En función de las necesidades de la familia, compuesta por cinco miembros que en la actual vivienda comparten una única habitación (como lo hacían en su antigua casa) debido a que están a la espera -sin plazos claros- de poder tramitar el crédito prometido para la construcción de dos habitaciones en el primer piso y, además, por falta de espacio no pudieron poner en funcionamiento el emprendimiento textil que tenían. A su vez, la nueva vivienda tiene problemas de humedad, invasión de ratas (que dañaron muebles), constantes cortes de luz y agua, problemas cloacales que generan olores persistentes, dificultades en la sociabilidad con los vecinos que formarán parte de su mismo PH en el futuro, entre otros. Al respecto, la familia comenta que se acercó en varias oportunidades a plantear esta situación a la Oficina Territorial de Gestión del IVC sin obtener respuestas satisfactorias a sus reclamos, por lo cual recurrió a la Defensoría del Pueblo en busca de orientación.

La experiencia de esta familia pone de relieve las complejidades implicadas en la operatoria de Canje y alerta sobre las dificultades que la Coordinación del PIRU Villa 20 debe tener en cuenta y atender en torno de esta operatoria en particular y de las intervenciones futuras en el macizo, ya que las condiciones de vida en lo referido al acceso a servicios habitacionales de calidad no están garantizadas en este tipo de relocalizaciones.

_Crédito: percepciones, usos y valoraciones antes de la mudanza

A diferencia de las familias entrevistadas en el marco de las operatorias Papa Francisco y Canje, las viviendas de las familias próximas a mudarse con la opción Crédito presentan buenas condiciones de habitabilidad. En este sentido, los motivos de las dos familias entrevistadas son diferentes, por lo que se presenta cada caso en su especificidad.

Por un lado, una de las entrevistadas manifestó que entregó su vivienda en canje con la idea de poder comprar una casa con más comodidades para su familia ampliada (ella con su esposo, su hija y su nieto y, además, la familia de su hijo con su mujer y su nieta). Originalmente, aspiraban a conseguir una vivienda en Lugano, cerca de la Villa 20, lo cual resultó difícil dado los costos de las viviendas en dicha zona y el dinero del que disponían con el crédito: “acá en Lugano había casas pero eran muy chicas y mucho más caras, acá Lugano es caro”.³²⁷ Por eso, finalmente, encontraron en la localidad de Isidro Casanova, partido de La Matanza, un terreno con dos viviendas que se ajustaba a las necesidades habitacionales de la familia:

³²⁶ Entrevista a vecina, agosto de 2018, oficina territorial del IVC.

³²⁷ Entrevista a vecina, diciembre de 2018, oficina territorial del IVC.

“vimos la posibilidad después de tantos años, que nunca pudimos acceder a... porque acá se hicieron muchísimas viviendas, las 28, las de acá enfrente, los techitos azules... pero, bueno, siempre nos anotábamos, nunca llegábamos. Así que ahora vimos la posibilidad, esto del canje que era algo que si se hacía uno tenía la posibilidad de elegir en otro lugar y mudarse. Y, bueno, lo aprovechamos. Así que contenta porque cada uno de mis hijos va a tener su comodidad (...) yo quería estar separados, que ellos tengan su casa y la única opción que encontramos fue en Isidro Casanova que es bastante grande”.³²⁸

Por su parte, la otra vecina entrevistada planteó que su decisión de mudarse a través del crédito estuvo vinculada desde un principio a su deseo de irse del barrio debido a que éste no le parece un lugar apropiado para criar a sus hijos. Comentó que hallaron una vivienda en el barrio de Mataderos que se ajustaba a sus expectativas. Sin embargo, una vez iniciado el trámite correspondiente para acceder al crédito, decidieron dar de baja dicha opción porque, entre otros motivos, evaluaron que la zona no les gustaba:

“como sabrás, habíamos dado de baja el crédito nosotros, hace... no sé, noviembre, por ahí. Lo habíamos dado de baja porque habíamos elegido un lugar que era en Mataderos y ya estábamos por terminar con el tema del proceso, y una de mis jefas que vive en Recoleta me dijo que había vivido en esos lugares y me dijo que el lugar era muy complicado. Entonces decidimos darlo de baja. Aparte, lo que íbamos a pagar con la suba del dólar y todo lo demás, íbamos a pagar un dineral por ese departamento y tenía como 40 años de antigüedad, y preferimos perder lo que habíamos reservado y elegir otra opción porque no íbamos a terminar de pagar nunca. Pero lo que más nos desmotivó fue eso, el lugar”.³²⁹

Por esta razón, una vez decidida la baja del crédito, la familia entrevistada optó por mudarse a un departamento en el complejo Papa Francisco, aunque solo con dos habitaciones, por lo que no se ajustaba a las pretensiones de la familia que quería sumar a la mudanza a su hermano (con su respectiva familia), quien no había figurada en el censo 2016.

Ahora bien, a pesar de los diferentes motivos que definieron la elección de las familias por la opción Crédito, en las entrevistas se observan relatos coincidentes sobre la operatoria que dan cuenta: 1) de lo difícil que resulta la búsqueda de una vivienda que cumpla con los requisitos y que su valor se ajuste al dinero del que se dispone (sobre todo en los barrios de la ciudad de Buenos Aires cercanos a la Villa 20); 2) del acompañamiento del equipo del IVC en este proceso de búsqueda; y 3) del extenso tiempo que implica el trámite para gestionar el crédito, lo cual demora los plazos de mudanza y genera cierta frustración en las familias:

“nos ayudaron desde el IVC maravillosamente, las chicas que estaban en el tema nos iban mandando inmobiliarias para que vayamos viendo y en una que nos mandaron vimos la que esa que son dos casas y eso era lo que estábamos buscando (...) Yo estoy muy conforme con todo, con todo el proyecto, cómo se manejaron los chicos, el equipo, todo maravillosos. Muy compañeros, siempre dispuestos a hablar. Pero el tema ahora es que, no sé, ya hace 8 meses (...) estaba de vacaciones y me mandaron del IVC que necesitaban que yo ya me decida por

³²⁸ Entrevista a vecina, diciembre de 2018, oficina territorial del IVC.

³²⁹ Entrevista a vecina, marzo de 2019, oficina territorial del IVC.

una propiedad, o sea, elegimos cómodos, tranquilos pero también un poco apurados, porque si yo sabía que se demoraba tanto quizás hubiese seguido la búsqueda hasta encontrar algo más cerca”.³³⁰

Estas limitaciones de la operatoria Crédito que surgen de las entrevistas realizadas son también tomadas en consideración por la Coordinación del PIRU Villa 20, al decidir que en los distintos dispositivos participativos (MGP, Talleres de Manzana) se planteen con claridad a los vecinos del barrio las especificidades y complejidades de cada una de las soluciones habitacionales disponibles:

“en los créditos yo aclaré eso, los tiempos que llevan, las dificultades de encontrar una propiedad por ese monto, que es un tema. La verdad es que por esa cifra las familias tienen que prescindir un poco el tema de la centralidad. Digamos, hay muchas igual que se mudaron cerca de Lugano, mismo en el barrio de Lugano, pero implica también ‘prescindo de algunas cosas’. Tiene que haber conciencia de eso (...) me parece que no está tan claro, sobre todo porque en la historia de las políticas habitacionales hay una lucha de las familias y de las organizaciones por querer soluciones que sean acordes a las necesidades y eso a veces choca un poco con esto. Yo creo que lo que está bueno de eso es sí ser sinceros, o sea, para mí, yo estoy convencidísimo de que nosotros tenemos que ir, si tenemos un problema plantearlo y decir ‘pasó este problema’ (...) es lo que ayuda a construir confianza. Sin confianza, la verdad, es que no tendríamos nada en el barrio, es una parte de la estrategia muy concreta en la 20”.³³¹

Integración socioeconómica y apropiación

Por último, en lo que refiere a la integración socioeconómica, se indaga en las percepciones, usos y valoraciones de las familias entrevistadas sobre el equipamiento social del barrio y, a su vez, respecto de las posibilidades de generar emprendimientos productivos y/o laborales, con foco en las posibles modificaciones a partir de la mudanza a la nueva solución habitacional.

La mayoría de los entrevistados manifestó que los miembros escolarizados de su familia, tanto niños/as como los adultos que se encuentran finalizando sus estudios, asisten a las distintas instituciones educativas públicas de distintos niveles (jardín, primaria, secundaria) existentes al interior del barrio o en sus alrededores.

En lo referente al acceso a la salud, se destacan las apreciaciones de satisfacción respecto de la atención del CESAC N° 18, que es de uso frecuente por parte de las familias entrevistadas para controles y en caso de urgencias. Para padecimientos de mayor complejidad, o fuera del horario de atención del CESAC, recurren a los hospitales de la zona, en particular el Grierson.

³³⁰ Entrevista a vecina, diciembre de 2018, oficina territorial del IVC.

³³¹ Entrevista a Martín Motta, Coordinador PIRU-Villa 20, 18 de abril de 2018, Sede IVC.

Ante la consulta respecto a los nuevos equipamientos educativos y/o de salud en el barrio contruidos o que se construirán en el marco del PIRU Villa 20, pocos identificaron la recientemente inaugurada Escuela Primaria Nº 11, ubicada sobre la Avenida Escalada, y la construcción de una sede más grande para mudar el CESAC Nº 18 al predio del Papa Francisco. Es presumible que tal desconocimiento sobre este nuevo equipamiento se vincule a la escasa participación de los vecinos en general y de las familias entrevistadas en particular en las reuniones mensuales de la MGP, en las que se brindó información sobre los avances del proceso que permitirían un conocimiento más general de lo que estaba sucediendo en el barrio con la reurbanización.

Las percepciones de los entrevistados en torno de las posibilidades de generar emprendimientos productivos y/o laborales, una sola familia del complejo Papa Francisco aludió tener interés en acceder a los locales comerciales contruidos en los distintos edificios para poner en funcionamiento un kiosco con venta de alimentos elaborados:

“abajo hay cuatro negocios, cada uno, cada edificio tiene un negocio, ¿qué pasa?, el IVC nos había dicho, en su momento que podíamos alquilarlo (...) están en stand by, vamos a ver qué pasa, qué nos van a decir, yo siempre voy, yo ya les dije que yo quiero un kiosco, quiero una pizzería, una panchería, que me den un negocio, el de acá, un tiempo, un año, que me fijo si trabajo, ¿se entiende?, me anotaron, dijeron que adelante mío habían anotado como cinco, del edificio hay cinco que quieren poner negocio”.³³²

Asimismo, en distintas entrevistas se hizo referencia a que alguno de los miembros de la familias acercaron sus currículum vitae a la Oficina Territorial de Gestión del IVC en el barrio con la expectativa de poder acceder a un trabajo en las distintas obras que se están realizando en el barrio (infraestructura y/o construcción de edificios del Papa Francisco).

5.6.3. Síntesis del análisis

En este capítulo se analizó la sustentabilidad del proceso-proyecto en las siguientes dimensiones: económico financiera, social, ambiental y también en términos de apropiación por parte de los vecinos.

En lo que refiere a los Talleres Pre-consorciales, en tanto dispositivo informativo para la generación de herramientas para la consolidación de los futuros consorcios, se destacan: el crecimiento de la asistencia conforme el avance del proceso; la claridad, completitud e impronta pedagógica de los distintos encuentros; la disposición de los asistentes para incorporar y llevar a la práctica los temas abordados vinculados al quehacer cotidiano del funcionamiento de un edificio, novedosos para ellos, tales como concepciones sobre lo público y los privado, pautas de convivencia, responsabilidades y reglas que cumplir.

Los resultados de la encuesta realizada en el barrio Papa Francisco muestran un alto nivel de participación por parte de los vecinos y el carácter procesual de la apropiación de las viviendas y los espacios comunes. En cuanto a la situación económico-financiera de las familias los

³³² Entrevista a vecina, septiembre de 2019, vivienda de la entrevistada.

resultados requieren de acciones complementarias para amortiguar los efectos del pago del crédito hipotecario, dado que el alto nivel de gastos generales puede atentar contra la sustentabilidad del proyecto. Entre las principales características de los gastos, es destacable que más de la mitad de las familias tienen dificultad para pagar sus créditos hipotecarios y que una tercera parte de ellas gasta más de lo que gana.

Asimismo, el índice de sustentabilidad elaborado para el barrio Papa Francisco muestra los siguientes puntajes: 67,3 en las dimensiones de participación; 69,2 de apropiación y convivencia; y 50,6 situación financiera. Estos resultados dan cuenta de un buen desempeño de los indicadores de participación y apropiación-convivencia, pero de un comportamiento riesgoso en términos de economía y finanzas.

En lo que refiere a la apropiación del espacio público, en particular a la relación barrio-ciudad, a pesar de las referencias respecto de la ubicación del barrio y la disponibilidad de transporte para movilizarse, en las entrevistas se destaca una imagen de la Villa como territorio diferenciado de su entorno inmediato (por ende de la ciudad) por su particular morfología, precariedad constructiva y deficiencia de infraestructura (lo cual también tiene efectos simbólicos), como así también una imagen fragmentada al interior del barrio entre el sector consolidado y el macizo. Cabe alertar de una incipiente diferenciación entre el barrio y el complejo Papa Francisco que se plantea como desafío a atender en el futuro.

En lo concerniente a la apertura de calles y/o pasajes y a la provisión de servicios básicos formales, a pesar de las expectativas por la realización de estas obras de infraestructura, las familias entrevistadas manifestaron ver obras dispersas que no permiten visibilizar aún mejoras significativas en el barrio, lo cual constituye un desafío para el avance del PIRU.

Respecto de la disponibilidad de espacios libres al interior del barrio, tales como áreas de esparcimiento y uso recreativo, de las entrevistas surge que las familias no identifican la existencia de espacios de estas características dentro de la Villa, por lo que utilizan parques próximos al barrio. Las nuevas plazas en el predio Papa Francisco contribuirían a la generación de áreas recreativas, lo que aportaría a la construcción del espacio público como ámbito de socialización y de generación de identidad.

La apropiación de las familias entrevistadas respecto de la vivienda adquiere características diferenciales en función de la solución habitacional por la que optaron y a la que se mudaron. Es decir, la experiencia del habitar es sustancialmente diferente según las familias hayan accedido a una vivienda nueva en el complejo Papa Francisco, por canje dentro del barrio o por crédito fuera de la Villa.

En este sentido, en las entrevistas a las familias que se mudaron a un departamento en el complejo Papa Francisco se observa una consonancia entre las expectativas que éstas tenían antes de mudarse y su nueva vivienda, ya que ésta ha implicado un cambio en las condiciones y calidad de vida de las familias con el que están sumamente satisfechos, incluso a pesar del esfuerzo que significa para la economía familiar cubrir los nuevos gastos involucrados.

En cambio, la experiencia de las familias que se mudaron por canje no resultó satisfactoria para las mismas, debido a que no ha implicado mejoras en términos de calidad de vida. Cabe destacar, en consecuencia, las complejidades de la operatoria de Canje y alertar sobre las

dificultades que la Coordinación del PIRU Villa 20 debe tener en cuenta y atender en torno a esta operatoria en particular y, asimismo, a las futuras intervenciones en el macizo, ya que las condiciones de vida en lo referido a servicios básicos no están garantizadas en este tipo de relocalizaciones.

Por último, en cuanto a la operatoria de crédito, en las entrevistas se destaca lo difícil que resulta la búsqueda de una vivienda que cumpla con los requisitos y cuyo valor se ajuste al presupuesto del que se dispone (sobre todo en los barrios de la ciudad de Buenos Aires cercanos a la Villa 20); el acompañamiento del equipo del IVC en este proceso de búsqueda; y el extenso tiempo que implica el trámite para gestionar el crédito, que demora los plazos de mudanza y genera cierta frustración en las familias.

En lo que alude a las percepciones, usos y valoraciones de las familias entrevistadas sobre el equipamiento social del barrio, se observa el desconocimiento de las mismas sobre las nuevas infraestructuras de educación y salud previstas en el marco del PIRU.

En términos generales, la experiencia de apropiación de cada una de las familias entrevistadas por el equipo del OLA en relación a los distintos ejes de intervención del PIRU Villa 20 está estrechamente ligada a la experiencia de participación de cada una de ellas en los dispositivos previstos, con sus particulares dificultades. De ahí que, en lo referido a la integración habitacional que prevé la instancia de los Talleres de Manzana y los Talleres Pre-consorciales para quienes se mudan al complejo Papa Francisco, se observa mayor apropiación por parte de las familias; mientras que en lo concerniente a la integración urbana y socioeconómica que contempla la instancia participativa de la MGP y los Talleres de Espacio Público, es evidente el desconocimiento de los entrevistados respecto a los avances del PIRU en obras vinculadas a estas cuestiones. Estos resultados desafían a la Coordinación del PIRU Villa 20 respecto de lograr un mayor compromiso por parte de las familias, no solo en las instancias de resolución de necesidades particulares, sino en aquellas que implican problemáticas de orden colectivo.

Por otra parte, si bien los vecinos mostraron un alto grado de compromiso durante el proceso y se encuentran satisfechos con su nueva situación habitacional, la situación económico financiera puede convertirse en un obstáculo para asegurar la sustentabilidad en el largo plazo, con las consecuencias sociales que aquello puede significar. Por último, la situación habitacional de quienes aún no han recibido una nueva vivienda o bien no se mudaron, supone también pensar estrategias en términos de la sustentabilidad del proyecto.

5.7. Adaptación institucional

Este apartado no tiene por objeto el análisis del conjunto de la institución. Se propone indagar en los cambios institucionales que implementó el IVC a partir de la puesta en marcha de los Proyectos Integrales de Reurbanización (PIRU), particularmente aquellos relacionados con la gestión del PIRU Villa 20. Para ello se definieron las siguientes preguntas: de qué manera los PIRU impulsaron o estimularon al organismo a realizar cambios que le permitieran intervenir en las zonas más vulnerables y relegadas de la ciudad; y cómo el carácter participativo de estos procesos-proyectos fue permeando la institución.

El supuesto analítico que guía este apartado entiende que el carácter participativo de los procesos-proyectos de reurbanización no sólo alteró el modo histórico que el IVC tenía de intervenir la ciudad, sino también el funcionamiento interno de la institución. Para su abordaje se consideran la estructura organizativa, los recursos humanos, los circuitos administrativos y las herramientas legales.

Dado que excede los objetivos de esta evaluación realizar un estudio de la institución en sí, la estrategia analítica de este capítulo busca hacer foco en las dimensiones mencionadas, en tanto permiten una aproximación específica a los cambios vinculados al proceso de adaptación del IVC en un nuevo escenario de mayor intervención pública sobre las villas de la ciudad. Dichas dimensiones fueron consensuados con el equipo de Coordinación del PIRU Villa 20 en una serie de reuniones exploratorias, donde también se definieron los informantes clave que serían entrevistados.

Con respecto a la información utilizada, fue recolectada a partir de entrevistas semi-estructuradas a los coordinadores del PIRU Villa 20, al ex-Presidente del IVC, al ex Subsecretario de Gestión Social y actual miembro del equipo de Coordinación del PIRU Villa 20, a la Directora General Técnica Administrativa Legal, al Subsecretario de Proyectos y Obras, y a la Gerente Operativa de Intervención Social y Hábitat. Asimismo, se revisaron y analizaron documentos internos del organismo.

5.7.1. Evaluación de las dimensiones

Estructura organizativa

Esta dimensión de análisis se centra en los cambios del organigrama institucional desde la implementación de los PIRU. Primeramente, se da cuenta de la estructura organizativa previa al año 2016, momento en el cual comenzaron las primeras actividades relacionadas con los PIRU, y luego se abordan las mutaciones que la misma fue teniendo hasta el momento de esta evaluación.

Para comprender la estructura organizativa del IVC antes de 2016, es importante señalar que con anterioridad a esta fecha los organismos de gobierno que intervenían más fuertemente en el hábitat popular de la ciudad eran la Unidad de Gestión e intervención Social (UGIS) y la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión (SSHI), mientras el IVC únicamente se ocupaba del caso de la Villa 21-24 en el marco de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo.³³³ Hasta ese momento, según el relato de los entrevistados, el énfasis del organismo estaba puesto en el otorgamiento de créditos de primera vivienda y la regularización dominial de los conjuntos habitacionales ya existentes:

“el IVC dejó de estar en contacto con los barrios cuando se crea la SSHI. Y creo que obedece a que, asumiendo que había ciertos impedimentos, como decía antes, como el tema de la propiedad de las tierras y que iba a ser muy difícil sin esa propiedad acceder a financiamiento,

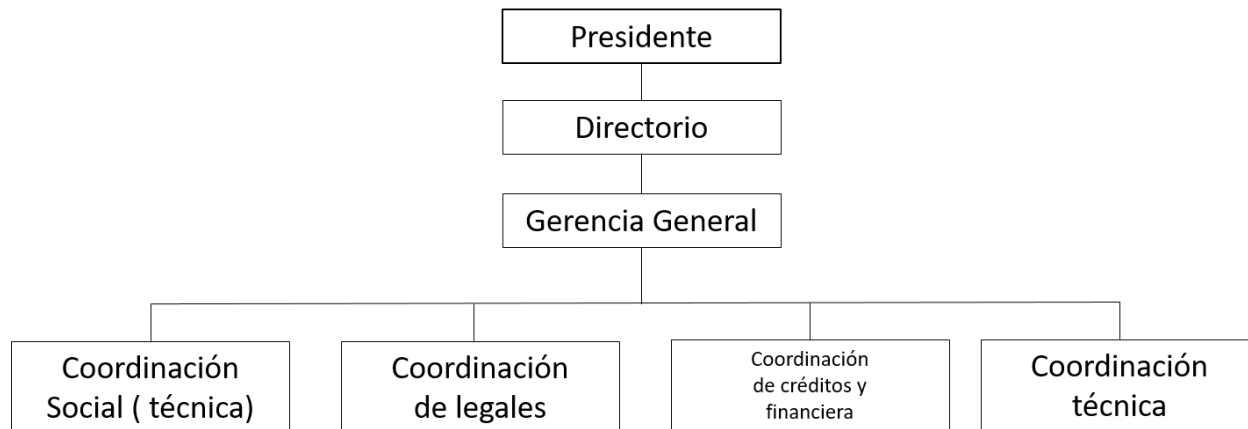
³³³ <http://www.acumar.gob.ar/>

el gobierno decidió clavar una bandera diplomática dentro de estos barrios a través de la creación de la SSHI, y con un foco muy puesto en lo social y no tanto en la infraestructura”.³³⁴

La estructura del organismo estaba compuesta por: Presidente, Directorio y cuatro coordinaciones (legal, social, créditos y técnica) que conformaban la Gerencia General. Si bien institucionalmente las cuatro coordinaciones tenían el mismo poder, en los hechos el área legal era la que ocupaban el rol principal, mientras las funciones de las otras tres áreas estaban tergiversadas:

“en ese momento (...) la coordinación social tenía complejos habitacionales, que no son precisamente las villas, (...) tienen un abordaje distinto. Estaba la dirección de desarrollo habitacional, que se encargaba inclusive de las obras, aun estando en la Subsecretaría Social, era bastante complejo, era una dirección que se encargaba de obras pero con un abordaje social muy fuerte porque eran complejos habitacionales, y por eso estaba en la Subsecretaría Social, pero salía del ámbito de la Técnica, era raro.”³³⁵

Figura 96. Organigrama del IVC a inicios de 2016



Además, los diferentes relatos dan cuenta de una falta de comunicación entre las distintas áreas. Concretamente, la coordinación técnica solo se abocaba a la construcción de edificios nuevos en lotes vacíos, mientras que las intervenciones en viviendas existentes eran abordadas por la coordinación social a pesar de que también implicaban aspectos técnicos. Las distintas áreas se manejaban con una autonomía relativa pudiendo intervenir en casos complejos sin hacer partícipes a otros sectores. Algo similar sucedía con la coordinación de créditos, como estos estaban destinados principalmente a la clase media, esta coordinación no se involucraba en otras intervenciones. En ese punto, resulta relevante agregar que la principal vía de comunicación entre los postulantes a los créditos hipotecarios y el IVC, era el sitio web del

³³⁴ Entrevista a Pablo Roviralta, ex Presidente del IVC, 10 de junio de 2019, Sede IVC.

³³⁵ Entrevista a Tomás Reverter, IVC, 1 de agosto de 2019, Sede IVC.

organismo, donde los primeros debían cargar sus datos y requisitos para la solicitud. Este hecho da cuenta de una cierta distancia entre los vecinos y la institución.

Esta situación empezó a modificarse cuando a fines del año 2015 Pablo Roviralta asumió la presidencia del organismo. En el marco de una política general del GCBA, el IVC comenzó a acercarse nuevamente a las villas porteñas. Puntualmente en el caso de la Villa 20, la primera apuesta consistió en reunirse con los referentes barriales y armar un espacio de discusión. Asimismo, en términos de obras y viviendas, un hito que marcaría el futuro de las intervenciones del organismo en los barrios fue la impugnación de un proyecto de viviendas en el predio Papa Francisco surgido de un concurso organizado por la Sociedad Central de Arquitectos sin la participación de los vecinos y con el aval del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte y de la SSHI. En ese momento comenzó a conformarse la Mesa de Gestión Participativa con diferentes actores y organizaciones de la Villa 20 (ver capítulo 5.2) a quienes se les presentó el proyecto de reurbanización del barrio.

A mediados de 2016, junto con la asunción de Juan Maquieyra como presidente, el IVC cambió de lugar en el organigrama general del GCBA, pasando de estar bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico a depender directamente de la Jefatura de Gabinete de la ciudad. De esta manera el organismo logró no solo una mejora en la partida presupuestaria, sino también un lugar en las reuniones de seguimiento del gabinete con el Jefe de Gobierno, donde adquirió mayor relevancia frente a los ministerios.

En simultáneo, la estructura interna del IVC comenzó a mostrar sus primeras deficiencias, ya que la misma no estaba preparada para hacer frente a proyectos de reurbanización de villas de modo integral, a gran escala y de gestión participativa:

“en ese momento 2016-2017 cuando ya estos proyectos, no solo el de la 20, sino que empiezan de alguna manera a plasmarse Playón de Chacarita, Rodrigo Bueno, había una estructura formal del Instituto que a mi entender no podía acompañar claramente esos procesos. Por distintas razones, porque en realidad era una estructura que había sido pensada para un instituto que tenía hasta otro tipo de intervención, mucho más acotada. (...) Había claramente un desfase entre la estructura formal, como se estaban pensando los procesos proyectos y la magnitud que van tomando estos procesos. Para mi algo muy significativo es que formalmente el área que interviene, el área social que debería intervenir dentro de esa estructura en todos los procesos de reurbanización, en el 2016 era de ocho personas”.³³⁶

En línea con esto último, el primer cambio de organigrama fue la creación de la Subsecretaría Social, la Subsecretaría Técnica, y la unión de las áreas legal y financiera en la Subsecretaría Legal. Con este nuevo esquema, lo que se buscó fue equiparar los pesos de los distintos sectores otorgándole un rol preponderante a la Subsecretaría Social. A su vez, estas reorganizaciones se vieron favorecidas por la mudanza de las oficinas del IVC del Mercado del Plata a la sede actual. La antigua disposición del espacio favorecía la fragmentación de las áreas

³³⁶ Entrevista a Mariel Núñez, IVC, Directora de la Gerencia Operativa de abordaje social en Barrios Populares, 8 de agosto de 2019, Sede IVC.

y el desconocimiento entre las diferentes coordinaciones, ya que se trataba de pequeñas oficinas cerradas sin relación unas con otras:

“la mudanza no es menor, el IVC se muda del edificio del Plata en 2016, y era un edificio con (...) oficinas chiquitas cerradas donde uno no se podía ver las caras, y pasamos a este edificio abierto, con mesas de trabajo abiertas y demás”.³³⁷

En cambio, la sede actual del IVC cuenta con espacios amplios donde los equipos pueden trabajar de manera conjunta y tiene también una gran cantidad de salas de reuniones que favorecen la circulación de la información y la labor interdisciplinaria.

Con respecto al trabajo en villas, en el nuevo organigrama se conformaron, bajo la órbita de la Subsecretaría Social, Coordinaciones que le darían seguimiento a cada uno de los PIRU puestos en marcha. Estos nuevos espacios también contaban con la presencia de la Subsecretaría Técnica, ya que la complejidad de los proyectos requirió la puesta en marcha de tareas entre ambas áreas. Fue a partir de este esquema que se organizó el trabajo territorial, a los que se sumaron, además de la Villa 20, los barrios Rodrigo Bueno, Fraga y la Villa 1-11-14:

“en ese momento fue justo el cambio de gestión, asume Juan (...) lo que Juan (Maquieyra) y María (Migliore) hacen es ponerle mucho más foco a 'tienen que haber coordinaciones que sean transversales', fortalecer como la estructura de las coordinaciones y fortalecerlas desde ese lugar”.³³⁸

“entonces se crea la Coordinación, y el segundo paso fue empezar a tomar equipo técnico (arquitectos, maestros mayor de obra, ingenieros, etcétera) y equipo social, ponerlos bajo la órbita de la Coordinación, pero que pertenezcan igual a la estructura, para no dejar quebrada la estructura de la gestión. Entonces, debajo de la Coordinación, se abre una Coordinación Social y una Coordinación Técnica, y los que pertenecían a esta coordinación técnica, iban a pertenecer a la Subsecretaría Técnica, y los que pertenecían a la social iban a pertenecer a la Subsecretaría Social. Entonces, la Subsecretaría Social, tenía a cargo las Coordinaciones, pero las mismas coordinaciones estaban compuestas por gente que trabajaba en la Subsecretaría Técnica, y en la Subsecretaría Social. Esa fue la idea de entrelazar, como se pudo, en el momento que se pudo, tratar de enderezar un poquito el camino, porque estaba muy sepultado el IVC”.³³⁹

Uno de los puntos clave para comprender el funcionamiento y capacidad de adaptación de las coordinaciones es que nunca estuvieron en el organigrama formal del IVC. Si bien este hecho les permitió cierto grado de independencia de la estructura general, a su vez les restringió niveles de autonomía ya que al no depender de ninguna dirección no podían asumir responsabilidades de forma directa:

³³⁷ Entrevista a Tomás Reverter, IVC, ex Subsecretario Social actual miembro de la Coordinación PIRU Villa 20, 1 de agosto de 2019, Sede IVC.

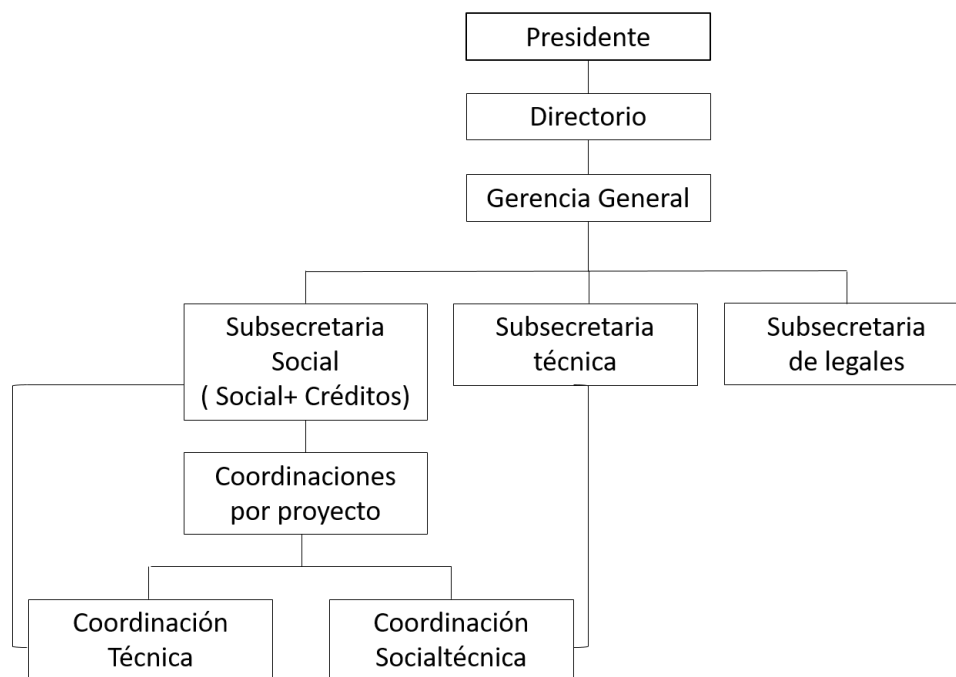
³³⁸ Entrevista a Martín Motta y Florencia Almansi, Coordinadores PIRU Villa 20, 28 de febrero de 2019, Sede IVC.

³³⁹ Entrevista a Tomás Reverter, IVC, ex Subsecretario Social actual miembro de la Coordinación PIRU Villa 20, 1 de agosto de 2019, Sede IVC.

“entonces, el primer cambio que surge es, una Coordinación fuera de línea, que dependía de las decisiones de todas las coordinaciones de la Subsecretaría Social, para ponderar, sobre todo lo social, antes de las demás subsecretarías, y que cada Coordinación tenga su equipo interdisciplinario para que el trabajo se dé en conjunto, y no que se dé por partes. La idea es que esas coordinaciones traccionen a todas las líneas ya creadas del IVC, a la estructura formal, y por eso las dejamos fuera de línea, pero sigue dependiendo de la Subsecretaría Social, que no es menor”;

“las coordinaciones nunca estuvieron en el organigrama formal. Nosotros como coordinaciones no existimos en el organigrama del instituto. Eso es clave también. La estructura matricial que coordina los proyectos no está en la estructura (...) porque en algún punto eso nos daba cierta autonomía, al no estar no tenes firma y podes llevar los temas desde la gestión sin estar formalmente involucrado. Eso tenía cosas positivas y tenía sus cosas negativas. De hecho, una de las cuestiones que nosotros planteamos en el paso a Gerencia General es poder formalizar como unidades de proyectos, no sé, ponerle el nombre que quieras, pero sí poder tener algún tipo de responsabilidad”.³⁴⁰

Figura 97. Nuevo organigrama del IVC a partir de 2017-2018



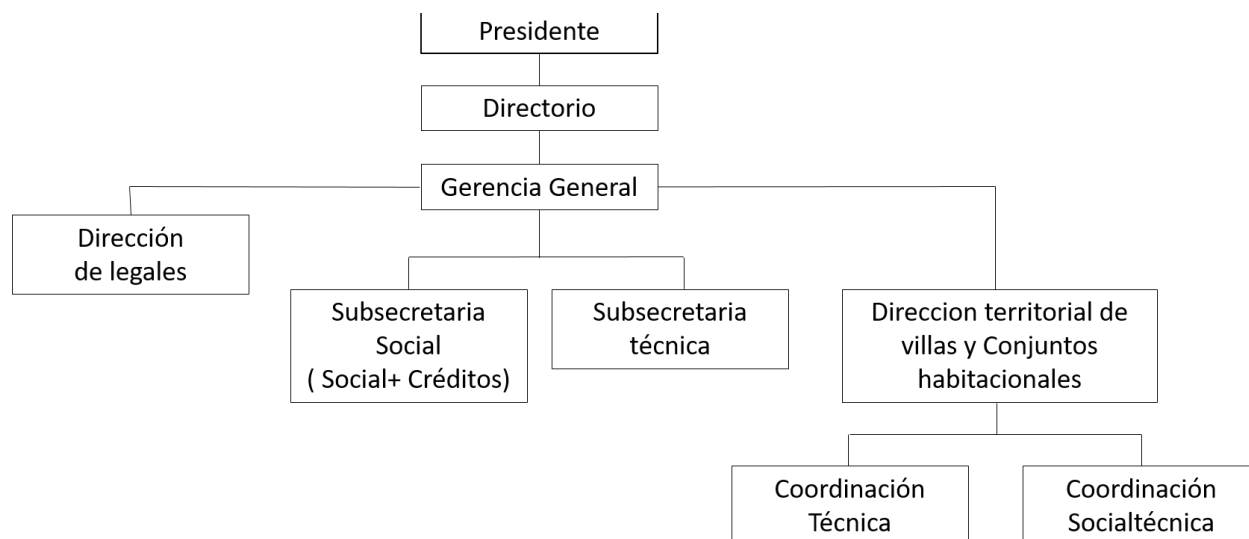
³⁴⁰ Entrevista a Martin Motta y Florencia Almansi, Coordinadores PIRU Villa 20, 28 de febrero de 2019, Sede IVC.

Luego de esos cambios, se decidió que la Subsecretaría Legal se transforme en una Gerencia Operativa y que junto con las Coordinaciones dependiesen directamente de la Gerencia General. Al estar bajo esta órbita, se buscó que las Coordinaciones de los PIRU fueran transversales a todas las subsecretarías, pudiendo dinamizar su trabajo y además asumieran un rol más autónomo con capacidad de adquirir mayores responsabilidades. Este último cambio obedeció al hecho de que anteriormente, al depender de la Subsecretaría Social, no terminaban tener injerencia en los aspectos técnicos de los procesos-proyectos:

“yo creo que lo que venía pasando en este último tiempo es que se entendía, al menos desde el área técnica, a las coordinaciones como ‘lo social’ y se rompió un poco la lógica de entender que las coordinaciones eran las que llevaban todo el proceso, no eran sociales, si bien ponían el foco fuerte en lo social y en todo el proceso porque entendíamos que el proceso era proceso-proyecto, pero la parte técnica es como que no estaba”.³⁴¹

Según lo expuesto, se buscaba de que estos sectores pudieran volver a abordar de manera integral los procesos-proyectos de los barrios, es decir, sus aspectos sociales, técnicos, políticos y administrativos.

Figura 98. Nuevo organigrama del IVC a partir de 2019



Los entrevistados coincidieron en señalar que los cambios en la estructura organizativa no sólo implicaron un nuevo ordenamiento interno sino también reflejaron una nueva mirada del IVC hacia la política habitacional porteña:

³⁴¹ Entrevista a Martin Motta y Florencia Almansi, Coordinadores PIRU Villa 20, 28 de febrero de 2019, Sede IVC.

“me parece que que haya una Dirección Territorial de Villas y Conjuntos Habitacionales claramente es darle una identidad a la importancia de los procesos y las intervenciones sociales que estamos llevando adelante. Antes había un departamento social que poco representaba lo que hoy estamos haciendo. Me parece que eso si es un aporte importante y que aparte está la estructura formal, más allá de que las gestiones siempre tienen la posibilidad de cambiar, le da un cierto tipo de identidad en cuanto a cómo se está pensando la política habitacional, su implementación, me parece que da cierto reaseguro en todo caso. Más allá de la gestión, hay una dirección que está creada, hay una dirección que tiene función ejercida aprobada. Es como un marco importante que esté”.³⁴²

Como se ha mencionado, fue necesario realizar una serie de cambios en la estructura organizativa del IVC para abordar de manera integral la cuestión del hábitat en las villas porteñas. Estos fueron: la subsunción del área de finanzas en la Secretaría Legal; la creación, dentro de la Subsecretaría Social, de las Coordinaciones de cada PIRU con equipos interdisciplinarios que respondían también a la Subsecretaría Técnica; la dependencia del IVC de la Jefatura de Gabinete; y el traspaso de las Coordinaciones de PIRU a la órbita de Gerencia General y creación de la Dirección Territorial de Villas y Conjuntos Habitacionales.

Siguiendo los relatos, estos cambios algunas veces tuvieron que ver con acoplamientos a la estructura general del GCBA, otras con decisiones políticas dentro del organismo, o como se refleja en este punto, con necesidades de adaptación a los procesos-proyectos. Sin embargo, es importante señalar que en esta búsqueda están involucradas todas las partes del organismo y, bajo la misma visión que orientan los PIRU, los cambios en el organigrama son consensuados y participativos:

“yo me enojo con todos los cambios a veces, pero tengo que decir la verdad, tengo que reconocer que los cambios siempre son más o menos consensuados y siempre son para mejor”.³⁴³

La contraparte de este continuo rehacer es el riesgo de caer en el agotamiento de los recursos humanos que muchas veces necesitan una estructura estable donde encontrar amparo. La constante rotación hace que se vean sobrepasados o consumiendo sus energías en la reorganización institucional sin poder abocarse a los procesos territoriales:

“es una preocupación este tema de cambio de estructura. Es agotador y lleva más de tres meses (...) yo pondría toda esa energía o gran parte de esa energía en ver cómo vamos a sostener este proceso (reurbanización de villas), va a cambiar la relación social entre la gente, va a cambiar todo, y nadie se está preocupando, (...) y ahí es donde me parece que nos vamos de eje”.³⁴⁴

³⁴² Entrevista a Mariel Nuñez, IVC, Directora de la Gerencia Operativa de abordaje social en Barrios Populares, 8 de agosto de 2019, Sede IVC.

³⁴³ Entrevista a Martin Motta y Florencia Almansi, Coordinadores PIRU Villa 20, 28 de febrero de 2019, Sede IVC.

³⁴⁴ Entrevista a Martin Motta y Florencia Almansi, Coordinadores PIRU Villa 20, 28 de febrero de 2019, Sede IVC.

Según lo expuesto, se encuentran en los relatos de los protagonistas dos grandes desafíos para la institución en términos de estructura organizativa. Por un lado, establecer una estructura óptima que permita equilibrar la flexibilidad necesaria para implementar los procesos-proyectos con una suficiente formalidad que habilite la toma de decisiones y la asunción de responsabilidades por parte de quienes los coordinan. Por otro, que la adaptación institucional se pueda realizar sin perder el foco en los procesos territoriales procurando no desgastar al personal que, muchas veces, en contextos tan cambiantes, requiere de bases institucionales sólidas.

Recursos humanos

La segunda dimensión de análisis da cuenta de los cambios en los criterios de selección de personal y conformación de los equipos de trabajo de las diferentes áreas del IVC respecto de los proyectos de reurbanización. En particular, se indaga en las nuevas consideraciones que se debieron tener en cuenta para la contratación de personal y en las diferencias respecto del periodo anterior, con foco en el equipo territorial que lleva adelante el PIRU Villa 20.

Uno de los aspectos a tener en cuenta, que se vincula con lo expuesto previamente, es el carácter jerárquico y rígido que el organismo tenía con anterioridad a la implementación de los proyectos de reurbanización. De hecho, la mayoría del personal de planta permanente estaba anclado en gerencias fijas y estancas, con misiones y funciones determinadas en cada área.

En este sentido, el primer desafío que se presentó a la hora de poner en marcha una planificación por proceso-proyecto fue darle flexibilidad al IVC en su nuevo rol y, a su vez, capitalizar el conocimiento histórico acumulado. Para esto se requería personal con experiencia y con la versatilidad necesaria para asumir diferentes tareas, trabajar en horarios que no son los frecuentes de la administración pública y realizar horas extras.

El segundo desafío consistió en incorporar la lógica participativa a la gestión y toma de decisiones dentro del organismo, algo que en ese entonces producía temor en los antiguos trabajadores, ya que consideraban que se corría el riesgo de sufrir represalias:

“era una estructura muy jerárquica cuando nosotros llegamos, yo me acuerdo que me sentaba en una mesa y tenía los directores y los operativos, y lo que me decían es ‘bueno, qué hay que hacer’, pero así, directo. ‘No, no, acá nos vamos a sentar, vamos a charlar, vamos a discutirlo’. Lógicamente, si pretendía una participación en los barrios, con mucha más razón y motivos pretendía una participación dentro del IVC (...) había mucho miedo de la participación interna, decir algo que sea castigado, bueno, es algo natural, lamentablemente en el gobierno, y en el Estado pasa”.³⁴⁵

En 2016, la adopción de la lógica participativa se vio facilitada por la incorporación masiva de personal y por los "retiros voluntarios" a los que adhirieron muchos de los antiguos trabajadores:

³⁴⁵ Entrevista a Tomás Reverter, IVC, ex Subsecretario Social actual miembro de la Coordinación PIRU Villa 20, 1 de agosto de 2019, Sede IVC.

“se tomó mucha gente desde el 2016 a esta parte, el IVC tenía en el 2016 si no me equivoco unas 800 personas, hoy tiene unas 1600, a grandes rasgos, se duplicó. Y no solo eso, hubo retiros voluntarios, con lo cual, se puede decir que el 50% son nuevos pero del 50% que no son nuevos, muchos son retiros voluntarios que se reemplazaron, con lo cual más del 50% del IVC ingresó en menos de tres años y medio. Eso también es una información, es de cero, nuevo. Eso facilitó por ahí el cambio de la lógica de abordaje, pero por otro lado también complica a la hora de la burocracia interna, de que los procesos caminen, porque tienen todos su circuito administrativo, que si es incorrecto en una coma, se trabaja cinco veces más, entonces fue todo un tema”.³⁴⁶

Con las nuevas incorporaciones de personal, surgieron nuevos retos vinculados al armado de equipos interdisciplinarios con una fuerte impronta de trabajo territorial. Hasta ese momento, la fragmentación del espacio, la segmentación de las funciones y la ausencia de miradas integrales, hacían que prevalecieran entre las diferentes áreas de trabajo una serie de prejuicios y rivalidades entre las áreas social y técnica, que resultaban en un obstáculo para abordar los proyectos de reurbanización.

Como se ha mencionado, la decisión inicial consistió en el armado de equipos de coordinación interdisciplinarios, es decir, compuestos por profesionales de la arquitectura y de carreras afines a las ciencias sociales. Las nuevas incorporaciones permitieron, además, que la nueva impronta que se le quería imprimir al organismo y a sus proyectos, se desarrolle más rápidamente y con más naturalidad.

En cuanto al perfil de arquitecto, se buscó que fuera mixto, es decir con habilidades en el campo del diseño y la dirección de obra. Asimismo, otra de las condiciones que primó fue la perspectiva social de la arquitectura, se observaba si en sus carreras de grado habían realizado experiencias relacionadas con el hábitat popular:

“en general buscábamos perfiles que hayan tenido algún contacto social. Me acuerdo que, por ejemplo, en los técnicos mirábamos si habían hecho en la facultad algo relacionado con hábitat, con lo social.(...) un segundo criterio era también generar un poco de diversidad, no podía ser todo con el mismo perfil, me acuerdo que sumamos gente que era específicamente técnica, que había estado solo en obra”.³⁴⁷

Por su parte, en el área social se priorizaron las carreras de trabajo social, sociología, antropología, psicología, comunicación social, preferentemente con orientación comunitaria. Se procuraba que los profesionales tuvieran interés no sólo en cuestiones de vivienda sino también en educación y salud. Particularmente, se priorizaron perfiles versátiles, es decir, que pudieran asumir distintas funciones y responsabilidades. Se trataba de conformar equipos que estuvieran en condiciones de acompañar todos los pasos de los procesos-proyectos de reurbanización, desde realizar un relevamiento socio-territorial hasta crear dispositivos de

³⁴⁶ Entrevista a Tomás Reverter, IVC, ex Subsecretario Social actual miembro de la Coordinación PIRU Villa 20, 1 de agosto de 2019, Sede IVC.

³⁴⁷ Entrevista a Martín Motta y Florencia Almansi, Coordinadores PIRU Villa 20, 28 de febrero de 2019, Sede IVC.

intervención; desde organizar mudanzas de los vecinos a sus nuevas viviendas hasta coordinar los talleres participativos.

Estas búsquedas profesionales, sin embargo, no se restringieron únicamente a la conformación de las coordinaciones y equipos territoriales de los PIRU. También atravesaron otras áreas del instituto, por ejemplo, el área legal. La puesta en marcha de procesos-proyectos participativos implicó la necesidad de incorporar abogados con un perfil social, permeables a la realidades de cada barrio y con la flexibilidad necesaria para abordar simultáneamente los procesos legales y las dinámicas participativas, a fin de poder dialogar con los vecinos sobre las leyes y las operatorias, entre otras cuestiones:

“y de ahí, me parece que empezó a generar, por un lado, una búsqueda de perfil que tiene que tener por lo menos cierta sensibilidad social, cierta capacidad, digo, no necesito un abogado de traje, un abogado de traje y corbata no va con algo que requiere lo que este tipo de procesos estaban necesitando. Y después también esto, la posibilidad de tener profesionales mucho más permeables, que estén, que se puedan juntar un día con un juez, y al día siguiente ir a la casa de un vecino dentro de la 20 a tomar mate y discutir si se va a mudar a vivienda nueva o quiere un crédito, y como re localizarlo, no sé, entonces desde ahí sí hubo una metamorfosis para mí en los perfiles”.³⁴⁸

Conformación de la Coordinación de Villa 20

Actualmente, el equipo a cargo del PIRU Villa 20 está compuesto por 80 trabajadores territoriales y 12 coordinadores. Su consolidación llevó aproximadamente 2 años y las nuevas incorporaciones fueron obedeciendo a las propias necesidades del proceso-proyecto.

En un comienzo, dicho equipo estaba integrado por cuatro personas, y a medida que el proyecto fue creciendo fue necesaria la incorporación de nuevos integrantes y la consolidación de una coordinación. Los nuevos profesionales incorporados (30 personas) fueron adquiriendo mayores responsabilidades y jerarquías en el equipo conforme avanzaba el proyecto. Con la premisa de promover la apropiación, se creó dentro del equipo territorial la figura de “responsable de tema”, es decir, había responsables de manzana, de talleres, de operatorias, de adjudicaciones, etcétera.

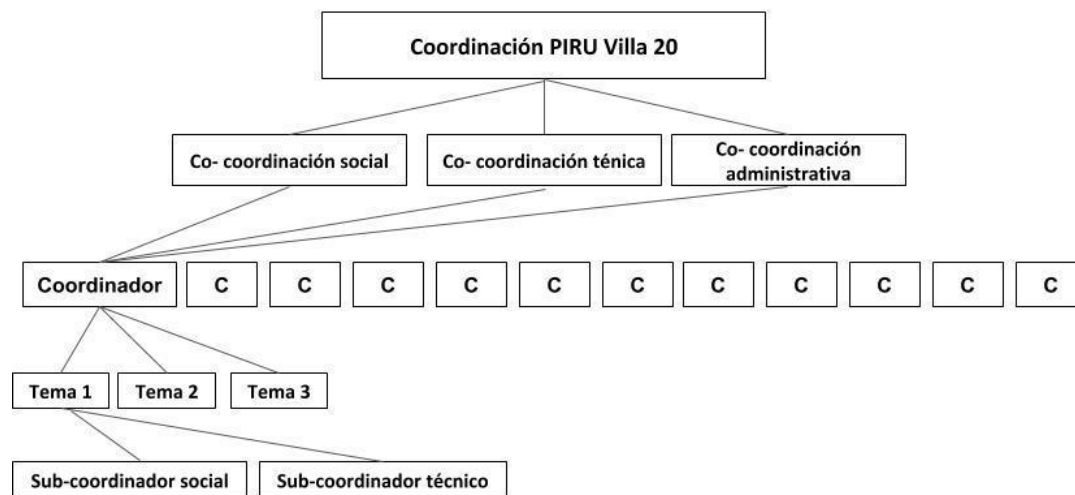
Con el correr del tiempo, el equipo logró organizarse de la siguiente manera: una coordinación de 12 personas, en la que cada uno asumía una determinada cantidad de temas a seguir y a la vez tenía responsabilidades específicas en el equipo territorial. Por lo general, los temas requerían tanto de miradas técnicas como sociales, por lo que una vez por semana la coordinación trabajaba sobre los avances y debatía las problemáticas que iban surgiendo. Para

³⁴⁸ Entrevista a Victoria Ladoire, Directora de la Subsecretaría Legal, 1 de agosto de 2019, sede IVC.

esto, el equipo contaba con una planilla de seguimiento donde se registraba el estado de las tareas asignadas.

A continuación se presenta el esquema organizativo del equipo a cargo del PIRU Villa 20 a febrero de 2019, que sin embargo no da cuenta de los procesos de cambio en curso.

Figura 99. Esquema organizativo del equipo a cargo del PIRU Villa 20, febrero de 2019.



Circuitos administrativos

La pregunta que rige esta dimensión analítica es en qué medida los nuevos procesos-proyectos de reurbanización de villas, dados sus tiempos o la naturaleza de las intervenciones, requirieron de cambios en los habituales recorridos y tiempos de los expedientes, licitaciones, o contrataciones, al interior del IVC.

Como se ha señalado, el organismo venía de una historia de casi diez años de intervenciones muy esporádicas y de pequeña escala en las villas de la ciudad. Esta situación implicó que los procesos administrativos vigentes hasta entonces respondiesen a otro tipo de políticas de vivienda, principalmente créditos. Por lo tanto, muchas de las cuestiones que empezaron a surgir a partir de la implementación de los PIRU en los barrios debieron ser pensadas desde cero:

“sí, en realidad lo que siento que se generó es, por un lado, todo lo que tiene que ver con estos procesos, salvo los créditos, iniciaron líneas de procesos nuevos que hubo que diagramar. Al haber un modo de intervención nuevo (...) todos los procesos eran nuevos, entonces sí hubo

como un diagrama de procesos que tendían a tratar de hacer un Estado más eficiente, y sí, cierta flexibilización en algunas cuestiones”.³⁴⁹

Contrariamente al pensamiento habitual, fue el aspecto participativo de la nueva política pública lo que habilitó mayores grados de eficiencia y flexibilización en los circuitos administrativos. El hecho de que muchas de las decisiones hayan sido validadas o directamente tomadas en la Mesa Técnica de Gestión Participativa (ver capítulo 5.2), hizo que el instituto contase con mayor legitimidad y por lo tanto pudiera tomarse ciertas licencias en algunos procedimientos burocráticos:

“antes había mucha más vuelta quizás para firmar cosas, y que todos estén cubiertos, y todos teniendo doble cuidado con lo que se firmaba. A partir de acá, es también una tranquilidad de que las decisiones al estar tomadas en la mesa tienen cierta transparencia, entonces desde ahí hay un montón de cosas que están garantizadas y que vos ya no tenés que ponerte a garantizar internamente, entonces desde ahí sí, hay como una intención de que administrativamente el instituto sea más ágil, no deja de ser el Estado, no deja de tener ciertas cuestiones verticalistas, de recursos y de la ley de contencioso administrativo que te condiciona, pero sí hubo una intención de flexibilizar, de agilizar y de empezar a permear”.³⁵⁰

El aspecto participativo hacía que las decisiones hacia el interior del organismo ya no fuesen tomadas de manera jerárquica. La nueva modalidad requería que las diferentes áreas se pusieran a disposición de los proyectos y no los proyectos a disposición de los procedimientos estatales. En este sentido, fue necesario comenzar a pensar nuevas lógicas:

“si vos estas pensando que las decisiones políticas que vas a tomar, las vas a tomar a través de una mesa de gestión participativa, no podes pretender que tu proceso administrativo sea como fue siempre, que fue el director decida qué es lo que se hace y ejecutarlo, porque había algo ahí que no te iba a cerrar. Entonces, vos necesitas empezar a flexibilizar el procedimiento administrativo para que el que lo prime sea una mesa participativa de gente que ni siquiera es empleada del Estado. Entonces desde ahí ya había algo de la impronta de empezar a abrazar estos proyectos y hacerlos realidad, e implicaba empezar a pensar afuera de la caja”.³⁵¹

Un primer ejemplo de estos cambios fue el caso del barrio Papa Francisco. En esa oportunidad los vecinos comprendieron las necesidades del organismo pero a su vez el organismo tuvo que acomodarse a los pedidos del barrio. Si bien era mandatorio comenzar a ejecutar las obras, aquellas que habían sido licitadas con anterioridad a la incorporación de dinámicas participativas no eran aceptadas por los referentes de las organizaciones barriales por no responder a sus necesidades. Este conflicto obligó al IVC a dar de baja las licitaciones previas y a revisar los pasos administrativos habituales para re-licitar las obras, simplificando el proceso a su mínima expresión:

³⁴⁹ Entrevista a Victoria Ladoire, Directora de la Subsecretaría Legal, 1 de agosto de 2019, sede IVC.

³⁵⁰ Entrevista a Victoria Ladoire, Directora de la Subsecretaría Legal, 1 de agosto de 2019, sede IVC.

³⁵¹ Entrevista a Victoria Ladoire, Directora de la Subsecretaría Legal, 1 de agosto de 2019, sede IVC.

“el primer tema para constituir un proceso fue el mismo proyecto del barrio Papa Francisco(...) uno de los primeros temas que se discutió ahí (en la MGP) fue el proyecto de Papa Francisco, porque había que arrancar con la licitación para poder ejecutar las 1700 viviendas, y el barrio tuvo claro que por ahí había que arrancar. Hubo toda una serie de modificaciones a nivel de cómo llevar a cabo un pliego. Se aceleraron, creo que los tiempos normales de pliego eran 8 meses, una cosa así, se bajó a 4. En la primer licitación el eje era bajar los tiempos y sacar las licitaciones lo antes posible para poder ejecutar”.³⁵²

A su vez, debido a la creciente demanda y a la cantidad de proyectos que se ponían en marcha dentro del organismo, esta nueva modalidad, más ágil y flexible, comenzó a ser institucionalizada. No solo se simplificó el procedimiento sino también se habilitaron partidas presupuestarias para que el personal pudiera trabajar horas extra:

“de hecho, cuando salen, independientemente de la 20, cuando salen todos los proyectos en los que estamos trabajando, se bate el récord histórico de licitaciones que saca el instituto, para poder hacer eso, implicó flexibilizar un montón de cuestiones, porque implicaba que un equipo que antes te sacaba treinta en un año, te terminó sacando quince en un mes, ¿cómo se hace eso? bueno, desde habilitando partida para trabajar los sábados, hasta facilitando y empezando a minimizar los procesos al máximo posible”.³⁵³

Esta adaptación debía mantener la calidad y la transparencia de los procesos administrativos y a su vez acelerarlos procurando responder a los cronogramas de los procesos-proyectos en marcha. Se trató de un cambio en la cultura institucional, que implicó la primacía del pragmatismo por sobre las formalidades jurídicas:

“cómo empezar realmente a pensar las cuestiones más desde la practicidad y no tanto desde la legalidad, y la verdad es que trabajar desde la dirección de legales flexibilizando la legalidad, era un desafío (...) Me parece que hay algo de la cultura organizacional, y después también de poder identificar cuáles son los riesgos reales al momento de liderar el área legal (...) Porque el marco normativo no está pensado para que el Estado sea eficiente, entonces desde ahí para mí el desafío es de verdad posicionarte en un lugar que implica entender cuáles son las líneas que uno no está dispuesto a cruzar, que tienen que ver sí con la transparencia, con la tranquilidad de que uno no está poniendo en riesgo ni el proyecto ni la firma de los funcionarios y que realmente está haciendo las cosas bien”.³⁵⁴

Los procedimientos administrativos y los instrumentos legales no estaban, en un principio, pensados para intervenir en asentamientos precarios atravesados por la informalidad. De algún modo, dicha informalidad promovió un fuerte cambio institucional, en el cual las intervenciones territoriales no eran las que debían adaptarse a los mecanismos jurídico-administrativos del IVC, sino por el contrario, dichos mecanismos debían estar al servicio de las políticas de reurbanización.

³⁵² Entrevista a Martin Motta y Florencia Almansi, Coordinadores PIRU Villa 20, 28 de febrero de 2019, Sede IVC.

³⁵³ Entrevista a Victoria Ladoire, Directora de la Subsecretaría Legal, 1 de agosto de 2019, sede IVC.

³⁵⁴ Entrevista a Victoria Ladoire, Directora de la Subsecretaría Legal, 1 de agosto de 2019, sede IVC.

Herramientas legales

Por último, se indaga en algunos aspectos de las modificaciones ocurridas en el área legal, como pueden ser los cambios de protocolos en los manejos de licitaciones, convenios, contratos, o adaptaciones normativas. Según se viene señalando, esta área cambió sucesivamente de lugar en el organigrama del IVC a partir del año 2016. Esto también incluyó nuevos roles para el sector a partir del carácter participativo del PIRU Villa 20.

A inicios de 2016, la entonces subsecretaría nucleaba las áreas de recursos humanos, financieros y legales. Esta área fue luego dividida en tres direcciones generales, siendo una de ellas la Dirección de Legales. Sus incumbencias estaban preponderantemente dirigidas al interior del IVC. A su cargo estaban los aspectos jurídicos relacionados a soluciones habitacionales, licitaciones y dictámenes de los actos administrativos del instituto. En este último aspecto dicha Dirección se ocupaba de organizar el directorio, la coordinación de las actas y el armado de los órdenes del día.

El carácter participativo del proceso de reurbanización de la Villa 20 le sumó al área legal una dimensión territorial, implicándola en algunas discusiones clave que se dieron en el marco de las MGP. Esto modificó su carácter, enriqueció su relación con el área territorial y asimismo legitimó los espacios participativos.

“Hay algo de empezar a crear dispositivos participativos, e invitar a que los procesos se generen en los barrios, que implica que las áreas de soporte también tengan que ir ahí. Entonces yo, como directora, me encontré yendo a las mesas de gestión participativa dentro de un barrio, para poder consensuar una ley, tener que ir a reuniones con los vecinos para poder consensuar alguna solución habitacional para determinada cuestión, ir a las mesas para entender cuáles eran las concesiones desde lo legal, que se podían hacer o no al momento de consensuar una operatoria.”³⁵⁵

Esto modificó el funcionamiento endógeno del área legal del IVC, a la vez que legitimó los espacios participativos del barrio (MGP y MTGP) como los lugares donde se exponían, debatían y consensuaban las propuestas para luego constituirse en normativa. En ese sentido, la ley que le dio marco a las distintas operatorias a las que pueden acceder los vecinos de la Villa 20, fue la primera formulada artículo por artículo en forma conjunta entre el IVC y los referentes barriales:

“esta lógica de pensar una operatoria en el marco de una mesa, y después eso hacerlo norma, no se había hecho, había algunos casos de definir criterios de adjudicación en el barrio, eso sí, pero redactar artículo por artículo (...) yo creo que eso fue de los grandes cambios de entender la lógica, hoy sea legales o sea cualquier área, sabe que tiene que pasar por la mesa técnica”;³⁵⁶

“pero la realidad es que esas cosas se escribieron prácticamente de cero, o sea no hubo mucha adaptación, era sí leer lo que había en el instituto pero la mayoría de las cosas no fueron

³⁵⁵ Entrevista a Victoria Ladoire, en el IVC, 1 de agosto 2019, sede IVC.

³⁵⁶ Entrevista a Martin Motta y Florencia Almansi, 28 de febrero de 2019, sede IVC.

tomadas de hecho, y también la realidad es que mucho de lo que se usa es lo que de verdad surge en las mesas, de hecho cuando nosotros arrancamos con la ley, era una ley de dos hojas y la mesa trajo una ley de quince, terminamos en una ley de siete, pero bueno, esas quince hojas primeras fue una propuesta de la mesa y a partir de ahí arrancó un año de concesión de hasta dónde sí y hasta dónde no, pero bueno, no siento que se haya tomado mucho lo que había desde acá, sino que fue algo más generado”.³⁵⁷

En tanto el foco ha estado puesto en las operatorias de vivienda, aún queda pendiente crear la normativa para el usufructo de los locales comerciales del barrio Papa Francisco y, como un reto aún mayor, generar el marco legal para la regularización dominial. En esta búsqueda se está contemplando una alternativa intermedia que no se base en las lógicas existentes, sino que permita la escrituración en el largo plazo y garantice la seguridad jurídica de la tenencia en el corto término.

5.7.2. Síntesis del análisis

Según la hipótesis de trabajo que guió este análisis, puede decirse que las lógicas participativas del proceso-proyecto permearon la estructura organizativa del IVC, que debió adaptarse a las nuevas necesidades de la institución, ahora enfocada en la reurbanización de villas. Entre los principales cambios promovidos por las dinámicas participativas se observa un funcionamiento inverso al histórico, en el cual fueron los proyectos y no la propia institución los que tomaron protagonismo.

A la vez, la rigidez que caracterizaba al organigrama previo a la puesta en marcha de los PIRU fue sucedida por una estructura flexible acorde al nuevo rol que asumió el instituto en las políticas urbanas. Sin embargo, la excesiva reestructuración institucional no siempre ha sido bien recibida por los equipos de trabajo, motivo por el cual se vuelve necesario un esquema que permita integrar la adaptabilidad y la estabilidad necesarias para garantizar el bienestar de quienes llevan adelante los procesos-proyectos.

Entre los resultados no esperados, en tanto suele pensarse que la incorporación de dinámicas participativas pueden repercutir negativamente en la eficiencia de las intervenciones urbanas, el PIRU Villa 20 es un ejemplo de cómo la participación no solo coadyuva a la sustentabilidad del proceso-proyecto en el barrio, sino que también colabora en la optimización de la gestión. Es decir, el hecho de que los actores involucrados participen en la toma de decisiones legitima el accionar del IVC, permitiendo la simplificación de los mecanismos administrativos.

Por otra parte, la participación implicó un giro en la cultura institucional, en tanto debieron priorizarse aspectos pragmáticos por sobre los jurídicos. La necesidad de que el área legal se adaptase a las lógicas de los procesos-proyectos le imprimió una dimensión territorial que antes no tenía, debiendo sumarse a los dispositivos participativos y lograr los consensos necesarios para el avance de los PIRU.

³⁵⁷ Entrevista a Victoria Ladoire, IVC, 1 de agosto 2019, sede IVC.

En cuanto al continuo movimiento de la estructura organizativa, se señala la necesidad de definir bases estables para que no se ponga en riesgo la priorización de los PIRU como máximo logro de una etapa institucional caracterizada no solo por una fuerte presencia del organismo en las áreas más vulnerables de la ciudad sino también por la legitimidad que los procesos participativos otorgaron a los proyectos de reurbanización.

6. APRENDIZAJES Y DESAFÍOS

A fin de exponer los resultados que se desprenden de esta evaluación e identificar aprendizajes y desafíos, se presenta la **hipótesis de trabajo**, que sostiene que la participación de los vecinos resulta estructurante en el PIRU Villa 20, en tanto su involucramiento en la toma de decisiones para el cumplimiento de los objetivos de integración urbana, habitacional y socioeconómica, promueve una mayor apropiación del proceso-proyecto y habilita una mayor sustentabilidad de la reurbanización. En el largo plazo, dicha sustentabilidad depende asimismo de otras variables, entre ellas, contextos económicos desfavorables o regulaciones existentes sobre el uso de los espacios públicos.

Se incluyen a continuación los seis **supuestos analíticos** de trabajo, las evidencias que responden a los mismos y las conclusiones parciales.

6.1. La participación facilita la gestión de conflictos

Uno de los supuestos analíticos presentados al inicio de esta evaluación, sostenía que el sistema de dispositivos participativos funcionaba como una herramienta para la gestión de conflictos entre los actores involucrados en la reurbanización, que podía diluir o superar los obstáculos surgidos, así como producir nuevos efectos que enriquezcan el proceso proyecto.

Según Melé (2016) lo importante de los conflictos urbanos no es tanto los motivos que los generan sino los efectos que estos producen. En esta línea, el foco no estuvo puesto en las motivaciones de los diferentes actores que participan de la reurbanización sino en observar qué impacto tuvieron dichos conflictos en el proceso de reurbanización, y particularmente en el sistema de participación diseñado.

En un primer momento, el aporte realizado por las organizaciones y los referentes barriales en el diseño y la definición de herramientas utilizadas para la recolección de información contribuyeron a delinear el proceso. Los actores socio-territoriales motorizaron y aportaron elementos sustanciales a las propuestas del IVC tales como el Censo realizado en 2016, el RELSE e incluso la propia ley de urbanización N° 5.705/16, lo que permitió incorporar la visión de los vecinos del barrio en las diferentes acciones implementadas, así como también disminuir los conflictos a lo largo del proceso, legitimando las acciones del IVC.

A medida que avanzó el proceso de reurbanización, los dispositivos de participación lograron generar espacios de intercambio y diálogo, además de sumar otros actores al debate, como ministerios u organismos de gobierno involucrados en el proyecto, con el objetivo de hacer conocer las intervenciones a realizar en el barrio y brindar mayor información a los vecinos.

Además, los dispositivos de participación posibilitaron la incorporación de saberes y conocimientos populares de los vecinos y las organizaciones barriales, por ejemplo en el ámbito de la MTGP, lo que permitió brindar una perspectiva menos técnica y más realista a las propuestas realizadas por el IVC. Si bien el diseño de los proyectos para cada manzana es muchas veces definido por los “saberes técnicos” del IVC, el objetivo principal de los talleres de manzana es obtener un proyecto final consensuado que incorpore la visión y las aspiraciones que tienen los vecinos de la manzana. En este sentido, para que la votación y aprobación del

proyecto pueda considerarse válida es necesario contar con la participación del 50% de las familias inscriptas en el padrón de la manzana o el 70% de las familias afectadas por las propuestas para garantizar el quórum necesario. Esto permite que las familias tomen conocimiento del proyecto definido para su manzana y las implicancias del mismo durante su definición, como también que puedan expresar su descontento con el proyecto o con la afectación individual si es que la hubiera. La posibilidad de que los vecinos aporten a la definición del proyecto con sus saberes populares, complementado por la existencia de dispositivos como las entrevistas individuales o los espacios de consulta, pueden contribuir a la resolución de conflictos de manera temprana, agilizando el proceso. Además de contribuir a la disminución de conflictos, el carácter participativo de los talleres colabora con el nivel de satisfacción de las familias con los proyectos de manzana. Según los sondeos de opinión, el 78% de los participantes manifestó estar satisfecho.

Con respecto a los problemas surgidos a lo largo del proceso, uno de los principales conflictos registrados se vincula a las afectaciones por esponjamiento, cuya resolución es derivada a la instancia de entrevistas individuales, dispositivo diseñado para tratar la elección de la solución habitacional. Los coordinadores del espacio refieren que la entrevista individual con las familias afectadas facilita un abordaje que, por un lado, preserva de la presión del colectivo la intimidad de las problemáticas que atraviesan a las distintas familias y, por otro lado, permite pensar alternativas acordes a las mismas. Las entrevistas individuales sirven además para terminar de definir los proyectos colectivos.

En relación al trabajo desarrollado en los talleres de manzana, se debe mencionar que la realización de un diagnóstico por los mismos vecinos que habitan cada una de las manzanas permite incorporar aspectos relacionados con lo vivencial y el habitar del barrio que el relevamiento técnico del IVC no necesariamente capta. Por ejemplo, hubo una mayor preponderancia de identificación de problemas con desagües cloacales y pluviales, iluminación e inseguridad. Resultados similares pueden también observarse durante los talleres de espacio público, donde los vecinos pudieron expresar sus preocupaciones o percepciones del barrio.

Además, el análisis comparativo entre los proyectos votados y los finalmente consensuados en dichos talleres, sólo un 12,89% de las familias afectadas rechazó las opciones de relocalización ofrecidas por el IVC, obligando a realizar cambios en el proyecto final. Si se considera el total de familias involucradas en el proceso proyectual el porcentaje de rechazos es apenas del 2,11%.

El IVC creó además nuevos dispositivos a medida que avanzaba el proceso, dando cuenta de una capacidad de adaptación por parte del organismo. Un ejemplo fue la constitución de la MTGP a raíz de la imposibilidad de tratar determinadas temáticas en la MGP. Otro ejemplo fue la constitución de los Espacios de Consulta, de manera de brindar la posibilidad a los vecinos que no pudieran evacuar sus dudas durante los Talleres de Manzana o en la Mesa de Gestión Participativa de hacerlo en ese marco, para así no entorpecer el avance del proyecto. Más allá de la adición de nuevos dispositivos, en el marco de la MTGP se trabajaron problemas específicos como fue el caso del CESAC 18; los casos de las familias afectadas que se negaban a mudarse; los casos de aquellas familias que no fueron censados en el 2016 y no podían justificar su antigüedad en el barrio; la organización del concurso para la construcción de un Centro

Cultural; o la definición de criterios para la asignación de los departamentos adaptados para personas con discapacidad en Papa Francisco.

La creación de nuevos dispositivos de participación y la instauración de los mismos logró gestionar los conflictos de manera institucional, por ejemplo a través de la MTGP, donde se incluyó a las Defensorías como actores relevantes de la misma. Esto permitió que la MTGP se constituyese en una primera instancia para resolver problemas relacionados con la vulneración de derechos de salud, educación y vivienda digna, en lugar de proceder directamente a la judicialización a través de las Defensorías.

Por otra parte, debe considerarse la importancia otorgada por el IVC a la calidad de la información brindada durante los talleres y encuentros. La satisfacción con respecto a la información impartida por el IVC varía de acuerdo al tipo de dispositivo, los temas tratados y los actores participantes de los mismos. Por ejemplo, los Talleres de Manzana se caracterizan por tener una dinámica más pedagógica e impartir información preliminar del proyecto a diferencia de otros espacios como la MTGP donde se abordan temas más generales y que requieren mayor rigurosidad técnica. Teniendo en cuenta estas características, se observa que en el caso de los Talleres de Manzana se verifican altos niveles de satisfacción con respecto a la información recibida desde el IVC. Durante los sondeos de opinión, el 84% de las familias expresó haber recibido información clara en el marco de los talleres y el 77% manifestó haber podido expresar su opinión y haber sido escuchado por el equipo del IVC. Sumado a los Talleres de Manzana, durante la encuesta llevada adelante en Papa Francisco se pudo registrar un alto nivel de satisfacción con la información recibida por parte del IVC en los diferentes dispositivos. El 72% de las familias encuestadas que participaron de los Talleres de Manzana consideró que la información recibida en los mismos fue buena o muy buena; el 80% de las familias sintió que pudo expresar su opinión y que la misma fue recibida por el equipo del IVC; el 73% de las familias calificó como buena o muy buena la información brindada en las entrevistas individuales, y el 86% de las familias se sintió satisfecho con la información brindada en los Talleres Pre-consorciales.

Debe destacarse además la creación de múltiples canales de información complementarios a los dispositivos participativos -como folletos o grupos de Whatsapp- para dar a conocer el proyecto y los avances en el mismo, ampliando la participación y disminuyendo las tensiones y los conflictos durante el proceso.

Se señala también que el hecho de que los dispositivos participativos sean una parte fundamental del proceso-proyecto de reurbanización contribuyó también a una mayor dinamización del funcionamiento del IVC y de los procedimientos burocráticos. Es decir, el carácter participativo del proceso impulsó al Instituto a volverse más resolutivo y ágil en términos administrativos, lo que se reflejó en una mayor capacidad para responder a demandas de los vecinos y para resolver conflictos que surgieran a lo largo del proceso.

La configuración del proceso participativo permitió solucionar conflictos y resolver problemas surgidos a lo largo del proceso de reurbanización, a través de la creación de nuevos dispositivos, la incorporación de saberes populares y la adaptación institucional por parte del IVC, entre otros factores. La mayor oferta de dispositivos que atendieran las demandas de los vecinos y la modificación de los mismos a medida que avanzaba el proceso generó espacios de

diálogo e intercambio, brindó la posibilidad a los vecinos de expresar su insatisfacción, sus dudas y consultas con respecto al proyecto y al IVC. A la vez, permitió recopilar saberes populares relacionados con las formas de habitar y la historia del barrio que complementaron los saberes técnicos del IVC. La existencia de los distintos dispositivos sumó además diferentes actores tales como otras áreas de gobierno relacionadas con la provisión de distintos servicios y equipamientos en el barrio, a los fines de brindar mayor información a los referentes barriales y a los vecinos.

Es importante concluir que el carácter participativo del proceso permitió no sólo tener un impacto positivo en la reducción de conflictos visto desde el lado de los vecinos, sino que impulsó una adaptación institucional al interior del IVC a los fines de garantizar una mayor eficacia participativa, flexibilizando los procesos internos a la institución.

6.2. La consistencia del sistema de dispositivos de participación tiende a optimizar el proceso-proyecto.

La consolidación de una serie de dispositivos participativos amplió el abanico de herramientas para la resolución de conflictos a lo largo del proceso. Sin embargo, el funcionamiento de algunos talleres o mesas y la creación de dispositivos de participación extra para canalizar demandas específicas de los vecinos hizo que el sistema de participación en su conjunto perdiera eficiencia. Esto va más allá de los beneficios que traen los dispositivos participativos al diseño y ejecución del proceso-proyecto; es decir, si bien los dispositivos aportan al mismo, su eficiencia podría ser aún mayor si se trabajara sobre su administración.

Es posible conjeturar que la compartimentación y multiplicidad de dispositivos participativos redundan en una pérdida de eficiencia, entendida como la relación entre recursos utilizados y resultados obtenidos, bajo la premisa de que lo deseable son mayores y mejores resultados con la menor cantidad de recursos utilizados (Raffo Lecca y Ruiz Lizama, 2005). Un sistema más reducido e integrado podría optimizar los recursos creados a los fines participativos, ya sean económicos o humanos, y alcanzar mejores resultados en el proceso.

Un ejemplo de esto es el funcionamiento de la Mesa de Gestión Participativa, originalmente concebida como una mesa de trabajo, que terminó operando como un mecanismo más informativo que deliberativo. En parte, esto fue resultado de la constante circulación de nuevos asistentes a las mesas, que obligaba a presentar el PIRU desde cero en cada reunión, generando un desgaste en los vecinos que participaban con regularidad. Referentes de las organizaciones barriales manifestaron que el carácter masivo que tomó la MGP hizo que la misma se vaciara de contenido al no poder avanzar en las temáticas planteadas, a la vez que desde el IVC no se logró encontrar una alternativa para mejorar la experiencia en la misma. Esta falta de incentivo para los vecinos para concurrir a la MGP pudo verse, por ejemplo, en las respuestas provistas por las familias encuestadas en el barrio Papa Francisco, de las que sólo el 7% manifestó conocer el dispositivo.

Otro ejemplo son los Talleres de Espacio Público, en los cuales se verificó una baja cantidad de asistentes (aproximadamente 15 personas), lo que pone en duda el impacto que los mismos pueden tener en el proceso-proyecto. Es decir tanto estos talleres como la MGP tienen un

alcance limitado y no contribuyen de manera decisiva en la circulación de información o incluso la deliberación entre las familias del barrio.

Otra consecuencia del desempeño de la MGP fue la creación de la MTGP, a los fines de dar tratamiento a los temas que no podían ser abarcados en el ámbito de la MGP. A partir de su creación, el carácter deliberativo de la MGP pasó a ser ejercido en el ámbito de la MTGP, ámbito en el que no participan la totalidad de los vecinos sino los referentes de las organizaciones barriales. Por un lado, como ya se mencionó, la MGP pasó a tener un carácter más informativo que deliberativo y muchos de los temas anteriormente tratados en la MGP pasaron a ser tratados en la MTGP. Por otro lado, si bien la MTGP pudo consolidarse como un espacio en el cual tratar determinadas temáticas, aún no se logró lograr una sinergia entre ambas mesas.

Con respecto a la MTGP en particular, un conflicto frecuentemente resaltado por los referentes barriales es la disparidad que existe en cuanto a las posibilidades de participar. Según los referentes, las “asimetrías de poder” se profundizan debido a la cantidad de tiempo que les insume participar. A diferencia de otros miembros, los referentes barriales no cuentan con una retribución monetaria. La cantidad de tiempo que requiere la participación en la MTGP, en tanto constituye una actividad militante y, por lo tanto, no remunerada, hace que la participación de las organizaciones barriales en esos espacios se vea limitada.

Un último factor que puede resultar desfavorable en relación a la eficiencia de los dispositivos es la información impartida. Si bien el IVC ha trabajado en la constitución de diferentes mecanismos alternativos destinados a diseminar información relativa al proceso-proyecto, y esto ha dado resultados satisfactorios de acuerdo a la percepción de los vecinos que participaron de los talleres de manzana y las entrevistas individuales, en el caso de la MTGP uno de los reclamos más frecuentes de los diferentes participantes, tanto barriales como institucionales, se relaciona con lo incompleto o inoportuno de la información provista. Esto es resultado de que la formalización de los canales de difusión está en proceso y el IVC no ha logrado aún responder a las demandas de los actores.

La existencia del proceso participativo ha contribuido a la disminución de conflictos a lo largo del mismo, así como ha contribuido a una inclusión de los saberes populares de los vecinos en el proyecto de reurbanización. Sin embargo, dicho proceso podría ser mejorado para su optimización. Si bien la multiplicidad de talleres y la creación de dispositivos adicionales a lo largo del proceso logró contribuir a la resolución de conflictos, se vio en algunos casos un exceso de “tallerismo”. Es decir, una sobreoferta de espacios de participación en los cuales los vecinos no pueden participar, ya sea por una cuestión de tiempos o de intereses. Un ejemplo lo constituye el caso de la baja asistencia a los talleres de espacio público, o el poco conocimiento de la MGP por parte de las familias encuestadas en el barrio Papa Francisco.

6.3. El proceso participativo favorece la apropiación

El tercer supuesto analítico formulado al comienzo de la evaluación se relacionó con las formas de apropiación del barrio por parte de los vecinos. Dichas formas de apropiación pueden

informar el nivel de éxito de la participación como modo de gestionar proyectos de reurbanización.

Una de las cuestiones a observar es la forma de apropiación de las viviendas del complejo Papa Francisco. En el caso de las familias mudadas, se verifica en el grado de satisfacción con las nuevas viviendas y con la mudanza en general. Se observa además un alto grado de involucramiento de los vecinos luego de la mudanza, ya que un alto porcentaje participa de las reuniones de consorcio.

La participación en el proceso es analizada, por un lado, por la asistencia a los Talleres de Manzana y a la Mesa de Gestión Participativa. Por otro lado, se considera la evaluación de la calidad de la información recibida en los Talleres de Manzana y en las entrevistas individuales. El desempeño en la participación arroja resultados favorables, especialmente si se consideran los niveles de asistencia y votación en los talleres de manzana (90% y 85%, respectivamente). En cuanto a la MGP, este indicador baja el promedio de la participación a nivel general, ya que sólo 7% de las familias conocen este dispositivo. Además, la gran mayoría de las familias -un 73%- consideró útiles las entrevistas individuales.

Por otro lado, el análisis de apropiación y convivencia en el barrio Papa Francisco se estructuró a partir de la identificación de cuatro aspectos: vivir en el barrio Papa Francisco; el nivel de satisfacción con la vivienda y el edificio; la participación y opinión en las visitas a los departamentos previamente a la mudanza; y las reuniones de consorcio.

Un 83% identificó al menos dos beneficios de vivir en el barrio Papa Francisco y un 55% identificó por lo menos dos dificultades. Se destaca que el 78% de las familias encuestadas identificaron conflictos de convivencia, y que sólo el 22% de los encuestados informaron no tener ningún conflicto. Un 92% respondió estar muy satisfecho o satisfecho con la nueva vivienda, mientras que el nivel de satisfacción con el nuevo edificio fue del 85% y solo un 15% respondió estar poco satisfecho. Por otra parte, un 55% observó mejoras en el espacio público, mientras que un 37% respondió no percibir mejoras significativas. En general, se observa un alto nivel de participación en reuniones de consorcio y Talleres Pre-consorciales (90% y 88%, respectivamente). La calidad de los talleres es también percibida como muy satisfactoria: 87% perciben los Talleres Pre-consorciales como satisfactorio y 70% aprueban los talleres consorciales. Un hecho notable es que un 58% recurrió a reuniones de consorcio autogestionadas para resolver conflictos de convivencia. Los resultados de la encuesta indican que la mayoría de los vecinos conoció su nueva vivienda con anterioridad a la mudanza (88%); sin embargo, solo un 64% las percibió útil esta visita.

Estos resultados surgidos de la encuesta representativa realizada a las familias mudadas el Papa Francisco son coincidentes con las percepciones, usos y valoraciones en torno a la nueva vivienda y el complejo de edificios que surgen de las entrevistas a familias que optaron por esta solución habitacional, lo que da cuenta de cómo la activa participación en los talleres de manzana, Talleres Pre-consorciales y talleres consorciales contribuyó a una mayor involucramiento de los vecinos.

Sin embargo, tal relación entre participación y apropiación no se observa en lo referido a los ejes de intervención vinculados a la integración urbana y socioeconómica, donde los avances

del PIRU son menos significativos y, a su vez, los dispositivos de participación en los que se abordan estas cuestiones (por ejemplo, la MGP o los talleres de espacio público) son menos conocidos por los vecinos. Tal situación repercute en la experiencia de apropiación habitacional de las familias que su mudaron por canje dentro del macizo, pues la nueva vivienda y el entorno mantiene las mismas condiciones de precariedad que su antigua vivienda.

6.4. La gestión participativa promueve cambios a nivel institucional

El enfoque participativo del proceso-proyecto requirió de transformaciones institucionales en el IVC. Esta visión no sólo modificó las formas históricas de intervención urbana por parte del organismo, sino también su funcionamiento interno.

El análisis institucional buscó dar cuenta de la complementariedad que existió entre la forma de organizar la institución y sus modos de intervención pública a partir de los PIRU. Para ello se seleccionaron cuatro aspectos centrales: la estructura organizacional, los recursos humanos, los circuitos administrativos y las herramientas legales.

Con respecto a la estructura organizativa, los cambios más destacados fueron: la subsunción del área de finanzas en la Secretaría Legal; la creación, dentro de la Subsecretaría Social, de las Coordinaciones de cada PIRU con equipos interdisciplinarios que respondían también a la Subsecretaría Técnica; la dependencia del IVC de la Jefatura de Gabinete; y el traspaso de las Coordinaciones de PIRU a la órbita de Gerencia General y la creación de la Dirección Territorial de Villas y Conjuntos Habitacionales.

En cuanto a los recursos humanos, a lo largo de las entrevistas realizadas fue posible observar un cambio en los perfiles de las personas incorporadas a la institución. A partir de la puesta en marcha de los PIRU, la capacidad de impulsar y sostener trabajos interdisciplinarios, de ser flexibles y capaces de realizar tareas de diferente orden, fueron requisitos esenciales. También se priorizó la experiencia en trabajos sociales, incluso de arquitectos, ingenieros o abogados, profesiones en cuyos perfiles no suele ser una experiencia habitual.

Asimismo, el proceso participativo requirió de la implementación de nuevos modos de gestionar al interior del IVC, de manera de poder agilizar el proceso y brindar soluciones administrativas y legales más veloces. Además, la implementación de gestiones participativas necesitó que las distintas áreas se pongan a disposición de los PIRU y no que éstos últimos se ocupen de la tarea de diseñar mecanismos legales y administrativos. El hecho de que muchas de las decisiones hayan sido validadas en el sistema participativo, hizo que el IVC cuente con mayor legitimidad y por lo tanto se pueda tomar ciertas licencias en cuestiones burocráticas.

Finalmente, las herramientas legales también debieron ser modificadas y adaptadas a los nuevos proyectos. Las intervenciones en zonas altamente vulnerables de la ciudad, donde lo que prima es el incumplimiento de la norma, demandan que la legalidad pueda contemplar otras realidades y otras formas de hacer ciudad. Para eso fue necesario que las institución diseñe nuevos instrumentos junto con los habitantes del barrio. Es decir, el área legal del IVC debió integrarse a la lógica participativa del proceso-proyecto para poder diseñar y aplicar nuevas herramientas y sancionar un nuevo marco legal.

Entre las principales conclusiones se destaca una búsqueda constante del organismo por adecuar la estructura organizativa de acuerdo con los requerimientos de los PIRU, que fueron adquiriendo cada vez un rol más central. Respecto de los recursos humanos, se detectó un mayor interés en la búsqueda transdisciplinar, de perfiles profesionales versátiles y con fuerte empatía social. Por otra parte, la legitimidad de los dispositivos participativos permitió agilizar los circuitos legales y administrativos. Por último, se crearon nuevas herramientas legales que pudiesen actuar en la ciudad autoconstruida.

Estos cambios son manifestaciones de un trayecto en el cual los PIRU pasaron de tener que adaptarse a la institución a ser centrales en el organismo debido a su impronta participativa. En resumen, no se trató solo de cambios operativos sino de cambios institucionales en un sentido amplio, es decir, una reformulación en torno al rol que debe cumplir el IVC como ente a cargo de garantizar el acceso al hábitat y a la vivienda en la ciudad.

6.5. El componente económico-financiero pone en riesgo la sustentabilidad del proceso-proyecto

Otro de los supuestos analíticos se centraba en el componente económico y financiero del proceso-proyecto, que sugería que la participación era una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la sustentabilidad de la reurbanización en el largo plazo.

Respecto de los vecinos mudados al barrio Papa Francisco, este aspecto resulta preocupante. La incapacidad por parte de los vecinos para pagar los servicios o la hipoteca puede atentar contra la seguridad de la tenencia del hogar y la sustentabilidad del proyecto.

Los resultados de la encuesta realizada en dicho barrio muestra que más de la mitad de las familias tienen dificultad para pagar sus créditos hipotecarios y que el 33% de las familias gasta más de lo que gana. Estos datos toman otra dimensión cuando se considera que el 88% de los hogares encuestados se encuentra bajo la línea de pobreza y que el 32% son hogares pobres indigentes. Esto plantea el desafío de trabajar sobre las posibilidades de fuentes laborales o subsidios que permitan afrontar los gastos presentados por el proceso de reurbanización.

Esto también se refleja en el bajo puntaje de la dimensión finanzas y economía del índice de sustentabilidad (50,6). Esta dimensión analiza los gastos mensuales, la capacidad de enfrentar un shock financiero por parte de las familias y el nivel de endeudamiento.

El insuficiente reconocimiento de la actividad económica de los vecinos previa a la mudanza redundó en la adaptación irregular de las viviendas en unidades comerciales y productivas. Luego de la mudanza, 6 familias mantuvieron la actividad, 6 la interrumpieron definitivamente y 2 la interrumpieron de manera temporaria.

La situación económico-financiera juega un papel significativo en la sustentabilidad del PIRU Villa 20. En el caso del barrio Papa Francisco, la formalización de los servicios básicos conlleva un costo para los residentes que anteriormente no tenían. Aunque los vecinos demuestran voluntad de pago y en algunos casos cuentan con tarifa social, el costo de los servicios y la cuota de la hipoteca siguen siendo altos respecto de sus ingresos.

6.6. Reconocer los diferentes modos de habitar el espacio urbano favorece la sustentabilidad del proceso-proyecto

Tanto a lo largo del proceso participativo como en la instancia de apropiación por parte de los vecinos, se pone en juego la categorización taxonómica entre espacio público y espacio privado. Los modos de habitar propios de la Villa 20 ponen en crisis esa taxonomía y demandan del Estado una nueva conceptualización espacial que pueda regular situaciones intermedias de uso colectivo.

A lo largo de esta evaluación se evidenció que el uso del espacio por parte de los vecinos de la Villa 20 no sólo es producto de la exclusión y la pobreza, sino que también comprende visiones propias acerca de lo socialmente aceptado respecto del uso del espacio común. En las edificaciones autogestionadas por los vecinos del barrio, es posible observar los resultados de decisiones y negociaciones que tensionan las dicotomías habituales entre lo público y lo privado o entre lo formal y lo informal.

Si el principal objetivo del proceso de reurbanización es la integración a nivel urbano, habitacional y socioeconómico, se vuelve una necesidad flexibilizar dichas categorías para una integración multidireccional, donde la Villa pueda integrarse a la ciudad pero también la ciudad pueda integrarse a la Villa.

En la apropiación de las nuevas viviendas por parte de los vecinos mudados al barrio Papa Francisco, se han podido observar acciones tendientes a transformar los espacios privados de los departamentos con usos semi-públicos. Por ejemplo, algunas de las familias que contaban con emprendimientos en sus viviendas anteriores, instalaron negocios en sus nuevas viviendas, aún estando prohibido allí el desarrollo de actividades comerciales. Estas transformaciones no solo involucraron cambios de uso sino también físicos, en tanto muchas unidades ubicadas en las plantas bajas del conjunto agregaron, entre otras innovaciones, toldos, rejas, vidrieras, carteles, etcétera. Un caso más extremo aún es el de la instalación de un comedor comunitario en uno de los departamentos.

Por otra parte, los esponjamientos proyectados por el IVC en el sector del "macizo" se plantean como un conflicto para muchos de los vecinos, que perciben estas aperturas como una operación desequilibrada, en tanto deben ceder su casa para mejorar las condiciones de iluminación y ventilación de las casas vecinas. Además, estas operaciones habilitan nuevos espacios para propiedad y uso de los beneficiarios directos de los esponjamientos. Es decir, los nuevos patios no solo proveen de aire y luz a estas viviendas, sino que se constituyen, según el modo en el que se configure cada PH, en zonas privadas o colectivas para uso exclusivo de los propietarios o copropietarios. Esto significa que un espacio privado (vivienda demolida) se transforma en un espacio privado o colectivo (nuevos patios) en el cual no queda habilitado el uso público o semi-público. Esta última cuestión también ha sido motivo de reclamo por los vecinos colindantes, habituados a utilizar los espacios abiertos como espacios públicos.

Por último, si se observa la Villa 20 en su conjunto -barrio Papa Francisco y "macizo"- las tensiones trascienden las categorías de espacio público, privado, semi-público o colectivo, e involucran la idea misma de ciudad y los objetivos de integración urbana del PIRU. Esto se vuelve evidente en la percepción del espacio urbano que expresan los vecinos. El hecho de que

actualmente el nuevo complejo esté delimitado por un muro que lo separa del sector "macizo" y por rejas perimetrales que lo escinden del resto de la ciudad, genera en sus habitantes diversas percepciones. Mientras los vecinos mudados definieron la experiencia de habitar el complejo como "vivir en un barrio cerrado" e incluso manifestaron preocupación por la futura desaparición del muro que perciben como símbolo de seguridad, los de las manzanas 28 y 30, colindantes con la nueva edificación, exigieron que dicho muro sea derribado a los efectos de mejorar la conectividad.

El análisis del PIRU permitió plantear la necesidad de flexibilizar categorías dicotómicas, como las de espacio público y espacio privado, para lograr una integración multidireccional entre la villa y el resto de la ciudad.

6.7. Conclusiones finales

La configuración del proceso participativo permitió sortear los obstáculos que se presentaron a lo largo del proceso de reurbanización a través de la creación de nuevos dispositivos, la incorporación de los saberes populares de los vecinos, la adaptación institucional por parte del IVC, la diseminación de información y la incorporación de diferentes actores a las mesas o talleres de intercambio. Los dispositivos participativos se consolidaron como espacios en los cuales los vecinos pudieron plasmar sus dudas. Este abordaje permitió una canalización de los conflictos por la vía institucional.

Si bien el sistema participativo contribuyó a la gestión de la conflictividad, su diseño podría ser mejorado, teniendo en cuenta la sobreoferta de dispositivos a los cuales los vecinos no pueden asistir en su totalidad, e incluso muchas veces desconocen su existencia. Por otra parte, en algunos espacios la lógica de participación pasó de ser deliberativa a informativa, lo que hace que se pierda el objetivo principal del enfoque.

En cuanto a la satisfacción de los vecinos con el proceso participativo, la mayoría de quienes se mudaron al barrio Papa Francisco están satisfechos con las viviendas. Sin embargo, la satisfacción con respecto al espacio público es menos evidente.

La situación económico-financiera de los vecinos de la Villa 20 representa uno de los mayores desafíos para la sustentabilidad del proceso-proyecto. Debido a que la mayoría se encuentra por debajo de la línea de pobreza, enfrenta dificultades para asumir los nuevos costos asociados a la formalización de los servicios y los pagos de la hipoteca. A pesar de los subsidios y la voluntad de pago, el costo de los servicios y de la hipoteca continúa siendo alto. Además, algunas de las familias que tenían emprendimientos productivos o comerciales en sus hogares, perdieron esas fuentes de ingresos al mudarse al nuevo complejo.

Respecto de la integración urbana, el hecho de que el barrio Papa Francisco aún esté dividido del sector "macizo" y del resto de la ciudad por muros y rejas, deja pendiente la apertura de dicho complejo para asegurar la conectividad del barrio. Este hecho además repercute en la percepción del espacio urbano por parte de los vecinos del complejo, que se sienten más seguros en esa situación de aislamiento. Por otra parte, se generan tensiones al interior del complejo y en el "macizo", vinculadas a un uso y percepción del espacio urbano que excede las

taxonomías de lo público y lo privado. Esto se manifiesta en los debates surgidos a raíz de los proyectos de esponjamiento o de los emprendimientos que funcionan en las nuevas viviendas.

Además, la transformación institucional del IVC intentó responder a las necesidades de los PIRU y los volvió centrales en su gestión. En este proceso, el organismo priorizó la formación transdisciplinaria de sus recursos humanos. Además, se agilizaron los circuitos administrativos y se crearon herramientas legales en función de las demandas del proceso-proyecto.

Finalmente, se espera que los resultados de este informe, en tanto presentan información inédita y detallada sobre el PIRU Villa 20, puedan aportar, en un sentido genérico, a los debates sobre el hábitat popular en la ciudad y, de manera particular, al mejoramiento y optimización de los futuros procesos-proyectos de reurbanización de villas en Buenos Aires.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar G.; Álvarez G. y Méndez P. (2017). *Habitar lo urbano: 50 años del Instituto de la Vivienda de la Ciudad*. Buenos Aires: Instituto de Vivienda de la Ciudad.

Ballent, A. y Liernur, J. (2014). *La casa y la multitud. Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bellardi, M. y De Paula, A. (1986). *Villas Miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Besley, T. y Ghatak, M. (2009). *Property Rights and Economic Development*, LSE STICERD Research Paper No. EOPP 006.

Borja, J. (2003). "La ciudad es el espacio público". En Ramírez Kuri, P. (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. México D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Editorial Porrúa.

Borja, J. (2006). "Espacio público, condición de la ciudad democrática". *Café de las Ciudades*, n. 42, abril.

Born, D. (2019). "Derribar el mito de los 'planeros': ¿de qué viven los pobres?". Publicado en *Ámbito.com*, 18 de octubre. Disponible en: <https://www.ambito.com/derribar-el-mito-los-planeros-de-que-viven-los-pobres-n5060448?fbclid=IwAR3WsnryWDX8b2-DHPw-dVDrx0HaF2ZPQmFQ6MJouNkyh25HUbFFQ5K-1aQ>

Butala, N.; VanRooyen, M. y Bhailal Patel, R. (2010). "Improved Health Outcomes in Urban Slums through Infrastructure Upgrading". *Social Science & Medicine*, 71, p. 935-940.

Cervini, R. (2002). "Desigualdades en el logro académico y reproducción cultural en Argentina". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, número 16, p. 445-500.

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA). (2017). *Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.

Couto B.; Flogia C. y Rofman A. (2016). "Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial". En Rofman A. (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: UNGS.

Cravino, M. C.; Ricciardi M.V. y Shetman A. (2013). "De la programación a la administración o de los anuncios al pragmatismo: avatares de las políticas de villas del macrismo (2007-2011)". En Bercovich L. y Maurino G. (coord.), *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba.

Di Virgilio, M.; Gil, A.; Perea, C.; Vitale P. y Ostuni F. (2010). "La Ciudad al sur de la Ciudad: historia sociourbana de los barrios Villa Lugano y Villa Riachuelo". *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 3, n. 6, julio-diciembre, pp. 246-261.

Duncan O. D. y Duncan B. (1955). "A Methodological Analysis of Segregation Indexes". *American Sociological Review*, 20: 210.

- Evans, D.B.; Lim, S.S.; Adam, T.; Tan-Torres, T. (2005). "Evaluation of Current Strategies and Future Priorities for Improving Health in Developing Countries". *BMJ* 331:1140-44.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid, Ediciones Morata.
- Galiani, S. y Schargrodsky, E. (2011). "Land Property Rights and Resource Allocation". *The Journal of Law and Economics*, 54 (S4), S329-S345.
- (2010). "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling". *Journal of Public Economics*, 94 (9-10), 700-729.
- Galiani, S.; Gertler, P. y Schargrodsky, E. (2005). "Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality". *Journal of political economy*, 113 (1), 83-120.
- Giglia, A. (2012). *El habitar y la cultura. Perspectivas teóricas y de investigación*. Barcelona, Editorial Anthropos.
- Giglia, A. (2000). "Es posible la urbanidad en las megaciudades?". Préactes du Séminaire PRISMA-3, Toulouse, 23 marzo.
- Gordon, L. (2016). *Real Research: Research Methods Sociology Students Can Use*. SAGE Publications.
- Goytia, C. y Dorna, G. (2019). "Doing Bad by Doing Good? An Empirical Analysis of the Incentives from Informal Settlements' Upgrading Programs on Urban Informality". *Working Paper WP19CG1*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Huda, T. M. N.; Unicomb, L.; Johnston, R. B.; Halder, A. K.; Sharker, M. A. Y. y Luby, S. P. (2012). "Interim Evaluation of a Large Scale Sanitation, Hygiene and Water Improvement Programme on Childhood Diarrhea and Respiratory Disease in Rural Bangladesh". *Social science & medicine*, 75(4), 604-611.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2010). Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2017). Encuesta Permanente de Hogares.
- Instituto de la Vivienda de Buenos Aires (IVC). (2018). "Addressing Buenos Aires's Housing Challenge Housing Institute of the City of Buenos Aires". Presentación de Martín Motta, coordinador del proyecto de reurbanización de Villa 20 en The New School, Nueva York.
- Instituto de la Vivienda de Buenos Aires (IVC). (2019). "How Processes Affect Outcomes: Slum Upgrading in Buenos Aires". Presentación de Juan Maquieyra, presidente del IVC en The New School, Nueva York, 5 de noviembre.
- Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires. (2006). *Buenos Aires: Voces al sur. Construcción de identidades barriales*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires.
- Jauri, N. (2011). Las villas de la ciudad de Buenos Aires: una historia de promesas incumplidas. *En Question*, 1 (29).

- Kornblit A. L. y Petracci M. (2004). "Representaciones sociales: una teoría metodológicamente pluralista". En Kornblit A. L. (comp.), *Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Lacarrieu, M. (2017). "Espacios Públicos y Sociabilidad Urbana". *Revista Cuestión Urbana*, Año 2, N° 3, junio, pp. 7-12.
- Lefebvre, H. (1971). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Ed. Península.
- Lipsky, M. (1980). *Street - Level Bureaucracy*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Lora, E.; Powell, A.; Van Praag, B. M. y Sanguinetti, P. (Eds.). (2010). *The Quality of Life in Latin American cities: Markets and perception*. The World Bank.
- Magalhaes, F. y Di Villarosa, F. (eds.). (2012). *Slum Upgrading: Lessons Learned from Brazil*. Inter-American Development Bank.
- Maglioni, C. (2019). "La accesibilidad desde la perspectiva de los sujetos". En Clemente, A. (dir.), *La accesibilidad como problema de las políticas sociales. Un universo de encuentros y desvinculaciones*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Marino, C. y Tarbuch, L. (s/f). "El derecho a la ciudad y la participación popular: una mirada desde los procesos de integración social y urbana de la Ciudad de Buenos Aires" (mimeo).
- Martínez, E. (2014). Configuración urbana, habitar y apropiación del espacio. Ponencia presentada en *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio y los espacios de control*. Barcelona (5-10 mayo).
- Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ministerio Publico Tutelar (MPT). (2014). "Procesos de urbanización de villas de la CABA. Los casos de Villa 19-INTA, Villa 20 y Los Piletones". *Documento de trabajo N°19*.
- Melé, P. (2016). "¿Qué producen los conflictos urbanos?", en Carrión, F. y J. Erazo (coord.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. México: UNAM.
- 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". *Medio Ambiente y Urbanización*, Vol. 86, N. 1, mayo, pp. 145-168.
- Motta, M.; Almansi, F.; Rocca, E.; Acerbo, A.; Figueredo, B.; Ramos Mejía, P.; Encina Tuty, N. y 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, N° 3, junio, pp. 27-57.
- Motta, Martín. (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 defender el título de Doctor, inédita.
- ONU Habitat. (2010). "El derecho a una vivienda adecuada". *Folleto informativo N° 21/Rev. United Nations*, Geneva.

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

Perlman, J. E. (2006). "The metamorphosis of marginality: four generations in the favelas of Rio de Janeiro". *The Annals of the American academy of Political and social science*, 606 (1), 154-177.

Raffo Lecca, E. y Ruiz Lizama, E. (2005). "Fronteras de eficiencia para operadores de decisiones". *Industrial Data*, vol. 8, núm. 2. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

Reese, E. (2008). "Planificación participativa y estratégica. Aportes para su aplicación a procesos de desarrollo". Módulo del Bloque de Formación Desarrollo Local, Primer Ciclo de Formación Virtual Tecnicaturas Sociohumanísticas, Instituto Nacional de Formación Docente.

Rofman, A. y Villar, A. (2008). "Actores del desarrollo local". Módulo del Bloque de Formación Desarrollo Local, Primer Ciclo de Formación Virtual Tecnicaturas Sociohumanísticas, Instituto Nacional de Formación Docente.

Rodríguez, M. C.; Di Virgilio, M.; Arqueros Mejica, S.; Rodríguez, M. F. y Zapata, M. C. (2015). "Contradiendo la Constitución de la Ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el Período 2003-2013". *Documento de Trabajo N° 72*. IIGG-FCS-UBA.

Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Inter-American Development Bank.

Szalachman, R. (2000). *Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa*. CEPAL.

Tupeinate, L.; Lill, I.; Geipele, I. y Naimaviciene, J. (2017). "Ranking of Sustainability Indicators for Assessment of the New Housing Development Projects: Case of the Baltic States". *Resources*, 6, 55.

United Nations Development Programme. (2018). Human Development Index (HDI). Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

UNESCO. (2017). *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.

Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

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: TeseoPress.

Documentos Normativos:

Concejo Deliberante del Municipio de la Capital Federal, Ordenanza N° 39.753 de 1984, *Pautas programáticas del Programa de Radicación y Solución Integral en Villas de Emergencia*.

Concejo Deliberante del Municipio de la Capital Federal, Ordenanza N° 44.873 de 1991, *Modificación del Código de Planeamiento Urbano. Programa de Radicación e Integración de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal.*

Congreso de la Nación Argentina, Ley N° 23.967 de 1991, *Transferencia a los estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, para su posterior venta a los actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social, para familias de recursos insuficientes.*

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Decreto N° 206 de 2001, *Creación del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios.*

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 148 de 1998, *Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios.*

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 1.251 de 2003, *Transformación de la Comisión Municipal de la Vivienda – Creación del IVC.*

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 1.768 de 2005, *Modificación del Código de Planeamiento Urbano (Polo Farmacéutico).*

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 1.770 de 2005, *Urbanización de la Villa 20.*

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 1.853 de 2005, *Modificación de la Ley N° 1770/05.*

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 2.054 de 2006, *Modificación de la Ley N° 1770/05.*

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 5.235 de 2014, *Promoción de las actividades de la producción e industria deportiva en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Distrito del Deporte).*

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 5.460 de 2015 (Decreto N° 363/GCABA/15), *Ley de Ministerios.*

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 5.704 de 2016, *Modificación del Código de Planeamiento Urbano (Villa Olímpica).*

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 5.705 de 2016, *Reurbanización, Zonificación e Integración socio-urbana de la Villa 20.*

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Decreto N° 1797 de 1990, *Facultad de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para transferir a sus ocupantes los inmuebles bajo su dominio.*

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Decreto N° 3330 de 1991, *Creación de la Mesa de Concertación en el marco del Programa de Radicación e Integración de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal.*

Poder Ejecutivo Nacional, Decreto Nº 1.001 de 1990, *Autorización de venta de inmuebles*.

Sitios web:

<http://www.acumar.gob.ar/>

<http://www.defensoria.org.ar/noticias/la-defensoria-realizo-una-consulta-sobre-la-representacion-barrial-en-villas-portenas/>

8. INDICE DE ANEXOS

8.1. Herramientas metodológicas

Integración socio-ciudadana

- 8.1.1. Modelo de evaluación cualitativa. Formato Word.
- 8.1.2. Modelo de evaluación de la participación. Formato Excel.
- 8.1.3. Modelo de evaluación de la apropiación. Formato Excel.
- 8.1.4. Guía de entrevistas a familias afectadas por PIRU-Barrio 20 premudanza. Formato Word.
- 8.1.5. Guía de entrevistas a familias afectadas por PIRU-Barrio 20 postmudanza. Formato Word.
- 8.1.6. Modelo de cuestionario de satisfacción de los vecinos sobre el proceso participativo. Formato JPG.

Integración urbana, habitacional y socioeconómica

- 8.1.7. Modelo de evaluación cuantitativa. Incluye articulación matrices con Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Formato Excel.
- 8.1.8. Glosario de componentes de la matriz. Formato Excel
- 8.1.9. Matriz de sistematización de datos técnico del RELSE actualizado a abril de 2019. Formato Excel.
- 8.1.10. Línea de base actualizada a enero de 2020. Formato Excel.
- 8.1.11. Línea de base actualizada a enero de 2020. Formato PDF.
- 8.1.12. Vinculación de líneas de base por manzana y bases de datos. Formato Word.
- 8.1.13. Línea de base para análisis estadístico. Formato Excel.
- 8.1.14. Índice de disimilitud. Formato Excel.
- 8.1.15. Observaciones y recomendaciones de información del RELSE. Formato Word.
- 8.1.16. Papa Francisco – Resultados de evaluación y monitoreo y encuesta de gastos, convivencia y apropiación

Plataforma de monitoreo

- 8.1.17. Plataforma de evaluación y monitoreo. Formato Excel
- 8.1.18. Manual de uso de la plataforma de monitoreo. Formato PDF.

Análisis de sustentabilidad del Barrio Papa Francisco

- 8.1.19. Instructivo para Encuesta del Barrio Papa Francisco. Formato PDF.

- 8.1.20. Encuesta del Barrio Papa Francisco. Formato PDF.
- 8.1.21. Encuesta Papa Francisco con datos sin procesar. Formato Excel
- 8.1.22. Encuesta Papa Francisco con datos procesados para análisis. Formato Excel.

8.2. Sistematización gráfica de los mapeos realizados en los talleres de manzana.

- 8.2.1. Manzana 2-01-Estado inicial. Formato PDF.
- 8.2.2. Manzana 2-02-Diagnóstico IVC. Formato PDF.
- 8.2.3. Manzana 2-03-Diagnóstico vecinos. Formato PDF.
- 8.2.4. Manzana 2-04-Propuestas alternativas. Formato PDF.
- 8.2.5. Manzana 2-05-Propuesta votada. Formato PDF.
- 8.2.6. Manzana 3-01-Estado inicial. Formato PDF.
- 8.2.7. Manzana 3-02-Diagnóstico IVC. Formato PDF.
- 8.2.8. Manzana 3-03-Diagnóstico vecinos. Formato PDF.
- 8.2.9. Manzana 3-04-Propuestas alternativas. Formato PDF.
- 8.2.10. Manzana 3-05-Propuesta votada. Formato PDF.
- 8.2.11. Manzana 5-01-Estado inicial. Formato PDF.
- 8.2.12. Manzana 5-02-Diagnóstico IVC. Formato PDF.
- 8.2.13. Manzana 5-03-Diagnóstico vecinos. Formato PDF.
- 8.2.14. Manzana 5-04-Propuestas alternativas. Formato PDF.
- 8.2.15. Manzana 5-05-Propuesta votada. Formato PDF.
- 8.2.16. Manzana 7-01-Estado inicial. Formato PDF.
- 8.2.17. Manzana 7-02-Diagnóstico IVC. Formato PDF.
- 8.2.18. Manzana 7-03-Diagnóstico vecinos. Formato PDF.
- 8.2.19. Manzana 7-04-Propuestas alternativas. Formato PDF.
- 8.2.20. Manzana 7-05-Propuesta votada. Formato PDF.
- 8.2.21. Manzana 15-01-Estado inicial. Formato PDF.
- 8.2.22. Manzana 15-02-Diagnóstico IVC. Formato PDF.
- 8.2.23. Manzana 15-03-Diagnóstico vecinos. Formato PDF.
- 8.2.24. Manzana 15-04-Propuestas alternativas. Formato PDF.
- 8.2.25. Manzana 15-05-Propuesta votada. Formato PDF.
- 8.2.26. Manzana 18-01-Estado inicial. Formato PDF.

- 8.2.27. Manzana 18-02-Diagnóstico IVC. Formato PDF.
- 8.2.28. Manzana 18-03-Diagnóstico vecinos. Formato PDF.
- 8.2.29. Manzana 18-04-Propuestas alternativas. Formato PDF.
- 8.2.30. Manzana 18-05-Propuesta votada. Formato PDF.
- 8.2.31. Manzana 18-06-Propuesta consensuada. Formato PDF.
- 8.2.32. Manzana 20-01-Estado inicial. Formato PDF.
- 8.2.33. Manzana 20-02-Diagnóstico IVC. Formato PDF.
- 8.2.34. Manzana 20-03-Diagnóstico vecinos. Formato PDF.
- 8.2.35. Manzana 20-06-Propuesta consensuada. Formato PDF.
- 8.2.36. Manzana 23-01- Estado inicial. Formato PDF.
- 8.2.37. Manzana 23-02-Diagnóstico IVC. Formato PDF.
- 8.2.38. Manzana 23-03-Diagnóstico vecinos. Formato PDF.
- 8.2.39. Manzana 23-04-Propuestas alternativas. Formato PDF.
- 8.2.40. Manzana 23-05-Propuesta votada. Formato PDF.
- 8.2.41. Manzana 23-06-Propuesta consensuada. Formato PDF.
- 8.2.42. Manzana 27-01-Estado inicial. Formato PDF.
- 8.2.43. Manzana 27-02-Diagnóstico IVC. Formato PDF.
- 8.2.44. Manzana 27-03-Diagnóstico vecinos. Formato PDF.
- 8.2.45. Manzana 27-05-Propuesta votada. Formato PDF.

8.3. Presentaciones Parciales 2018-2019

- 8.3.1. Presentación Jornada “Diálogos de saberes”, octubre 2018. Formato PowerPoint.
- 8.3.2. Presentación del Informe nº 6, julio 2019. Formato PowerPoint.
- 8.3.3. Presentación del Análisis de Sustentabilidad del Barrio Papa Francisco. Formato PowerPoint.