

JORGE MOTTA¹ / FLORENCIA ALMANSI²

MARÍA ROCCA³ / ANÍBAL ACERBO⁴

BELÉN FIGUEREDO⁵ / PILAR RAMOS MEJÍA⁶

NICOLÁS ENCINA TUTUY⁷ / ROCÍO OLVEIRA⁸

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.

179

1. Jorge Martín Motta. Doctor en Urbanismo (UBA). Arquitecto (FAU-UNNE). Especialista en Planificación Urbana y Regional (PROPUR-FADU-UBA). Ex-Becario (CEUR-CONICET). Consejero Directivo Red ULACAV. Docente UBA-UTB. Coordinador PIRU de Villa 20 (IVC-GCBA). E-mail: jorgemartinmotta@yahoo.com.ar
2. Florencia Almansi: Doctorando en Ciencias Sociales (FLACSO ARG). Magister en Diseño y Gestión de Políticas Sociales (FLACSO ARG) y Especialista en Planificación Urbana Participativa (IHS HOLANDA). Co-coordinadora PIRU de VILLA 20 (IVC-GCBA). E-mail: floalmansi@hotmail.com.
3. María Elisa Rocca: Doctoranda en Arquitectura (FADU-UBA). Magister en Vivienda (ETSAB-UPC). Arquitecta (FADU-UBA). Ex-becaria CONICET (IEH-FADU). Miembro del equipo coordinador del PIRU de la Villa 20. E-mail: merocca@gmail.com
4. Aníbal Emilio Acerbo: Maestrando en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (UBA). Licenciado y Profesor en Trabajo Social (UBA). Miembro del equipo coordinador del PIRU de la Villa 20. E-mail: anibalemilioacerbo@gmail.com
5. Belén Figueredo: Licenciada en Trabajo Social (UBA). Docente UBA. Miembro del equipo territorial del PIRU de Villa 20. E-mail: belenfigueredo07@gmail.com
6. Pilar Ramos Mejía: Licenciada y Profesora en Sociología (UBA). Docente UBA. Miembro del equipo territorial del PIRU de Villa 20. E-mail: pilar_ramosmejia@hotmail.com
7. Nicolás Encina Tutuy: Maestrando en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (UBA). Arquitecto (UNNE). Miembro del equipo coordinador del PIRU de la Villa 20. E-mail: nicoencinatutuy@gmail.com
8. Rocío Oliveira: Estudiante de Antropología (UBA). Miembro del equipo coordinador del PIRU de la villa 20. E-mail: rocio.oliveira@gmail.com

Resumen

La intervención en asentamientos populares representa un desafío para la planificación y gestión de los estados latinoamericanos. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha iniciado un conjunto de Proyectos Integrales de Re-Urbanización que tiene como eje una planificación-gestión de proceso-proyecto participativa.

El trabajo analiza los dispositivos utilizados en la planificación-gestión del proceso de Villa 20 (Lugano) y el rol de los mismos en el desarrollo de una participación holística, integral y ampliada al conjunto de actores involucrados.

En Villa 20 la participación involucra un conjunto de instrumentos, dispositivos o espacios dirigidos a incluir a los habitantes, referentes y organizaciones, así como también a las diferentes áreas de la administración pública, en la toma de decisiones del proceso de re-urbanización.

Palabras Clave: Proceso-proyecto, participación, derecho a la ciudad, re-urbanización, villa 20.

Summary

The intervention in popular settlements represents a challenge for the planning and management of Latin American states. The Autonomous City of Buenos Aires has initiated a set of Integral Re-Urbanization Projects that has as its axis a planning-management of participatory process-project.

The paper analyzes the devices used in the planning and management of the Villa 20 process (Lugano) and their role in the development of a holistic, integral and extended participation to the set of actors involved.

In Villa 20, participation involves a set of instruments, devices or spaces aimed at including the inhabitants, referents and organizations, as well as the different areas of public administration, in the decision-making of the re-urbanization process.

Key words: Process-project, participation, right to the city, re-urbanization, villa 20.

INTRODUCCIÓN: PRODUCCIÓN DE LA CIUDAD Y PARTICIPACIÓN

El proceso de urbanización de las ciudades viene asumiendo en todo el mundo una tendencia acelerada desde hace más de medio siglo, siendo uno de los principales desafíos para las administraciones de las ciudades latinoamericanas en particular (Hardoy, 1982; UN-HABITAT, 2003; Davis, 2006 y 2007; PNUD/UNFPA, et al., 2009; ONU-HABITAT, 2012; entre otros).

La ciudad es un escenario de tensiones sociales constantes y dinámicas. Sus protagonistas se constituyen como actores a través de sus trayectorias y experiencias, determinadas por el lugar que ocupan en la estructura social y en el ámbito urbano, por sus formas organizativas e instituciones representativas, y por el uso de los recursos

de poder disponibles (económicos, culturales, sociales, etc.). En este escenario la diferencial distribución y consumo de bienes y servicios urbanos pone de relieve las contradicciones y conflictos que se generan en la producción de la ciudad latinoamericana. La configuración del espacio urbano no es el resultado racional de la acción planificadora del estado o del equilibrio de los mercados solamente, sino que es el producto contradictorio de múltiples acciones de acumulación de capital privado y público, y de apropiación social. En este sentido, Lefebvre (1991) remarca que la noción de producción de la ciudad no se puede limitar a la producción económica, sino que también da cuenta de procesos y prácticas sociales, que abre el campo de actuación al ubicar a lo urbano en el corazón de las sociedades contemporáneas y observar una doble especificidad (social y espacial) en los conflictos, representaciones y prácticas.

Por lo tanto, el proceso de producción de la ciudad no es un acontecimiento lineal y automático que se produce de una vez y para siempre, es por el contrario un espacio donde se interconectan constantemente: las maneras en que la sociedad utiliza y percibe el espacio; las representaciones de planes y políticas urbanas concebidas y derivadas de la lógica de los saberes técnicos y racionales vinculados con las instituciones del orden vigente; y la práctica social que busca apropiarse al espacio, adaptándose o revelándose con formas de conocimiento local y menos convencional (Lefebvre, 1991). Estas tres lógicas de producción de la ciudad son interdependientes, y están conectadas a partir de una relación dialéctica.

En este marco los procesos de planificación en el contexto de la ciudad latinoamericana demandan la necesidad de articular los esfuerzos de los sectores populares en la producción social del hábitat (Romero Fernández, 2002; Ortiz Flores, 2003; Di Virgilio y Rodríguez, 2013) con las estrategias del Estado para llevar adelante un variado número de intervenciones físicas y sociales en pos del desarrollo de la ciudad. El resultado de esta articulación se dará siempre en un escenario de tensiones donde la participación, como garante de los derechos y como herramienta de resolución de los conflictos a la vez, es el componente vital del proceso de transformación de la ciudad.

Los modelos de gestión participativos pueden restringirse a incluir herramientas de información y comunicación dirigidos a validar acciones, pero también pueden buscar generar y promover espacios de toma de decisiones de manera conjunta dirigidos a una co-gestión por parte de diferentes actores (Pelli, 2007). Enmarcado en este último alcance de la gestión participativa, el Proyecto de Re-Urbanización de Villa 20 en el barrio de Lugano de la Ciudad de Buenos Aires, ha desarrollado y puesto en funcionamiento un conjunto de dispositivos que promueven una multiplicidad de “espacios” dirigidos a consolidar instancias de participación de los habitantes del barrio para la toma de decisiones.

El presente trabajo, realizado por un conjunto de técnicos involucrados en el proyecto de re-urbanización de Villa 20, describe y analiza los dispositivos que forman parte del encuadre participativo

que buscan garantizar la sustentabilidad social del proceso de re-urbanización de este sector de la ciudad.

El proceso participativo de re-urbanización: las prácticas sociales y el Estado

El proceso de re-urbanización supone ampliar el espacio de acción estratégica de acción racional, dando lugar a los actores barriales que tradicionalmente se encuentran actuando tácticamente para subsistir en situaciones de fuerzas desiguales (De Certeau, 1979). Los actores, durante el proceso irán apropiándose de espacios de decisión, incorporando lógicas de acción y de intervención bajo su propia mirada (Bourdieu, 2007). Esta es la forma que encuentra el Estado para intervenir y legitimar su acción en el espacio: generando lógicas participativas y dispositivos para ponerlas en práctica.

En este punto aparece un primer nudo problemático, que observa el encuentro entre dos órdenes sociales, uno “normativo”, “legalizado”, y otro que por haber sido gestado en el margen, se rige con lógicas propias. Para esto, el Estado asume diferentes formas que le permitan acercarse y regular a nivel “micro” este espacio social de las prácticas cotidianas. La pregunta medular es cómo construir, en este contexto, ese espacio de creación conjunta (espacio participativo) sabiendo que la incorporación de escenarios de participación en las políticas sociales tiene como objeto generar un mayor impacto de las mismas y a su vez generar procesos complejos y contradictorios que en su devenir reproducen a nivel microsocioal la puja en torno a la distribución de beneficios que se da en otras escalas de la sociedad (Clemente, 2017).

Tanto la construcción de la ciudad que se ha dado al margen de las normas que rige el Estado, como la construcción conjunta de la misma implican tensión y relaciones de fuerza (Deleuze, 2014) - en ocasiones simbólica pero también física- que serán reproducidas a lo largo de los procesos participativos. En este sentido el Estado y los actores sociales generan un espacio de intercambio. Este espacio tiene un doble origen: por un lado, en el

proceso histórico de lucha y construcción de la ciudad por parte de los habitantes del barrio; y por otro lado, en la propuesta y habilitación del Estado en torno a la implementación de política pública en el territorio. Este último cobra legitimidad y contenido solamente si existe el compromiso de los actores sociales involucrados en la configuración de un campo de acuerdos y decisiones que sostengan el proceso. Estos acuerdos y decisiones permiten que el espacio sea flexible y pueda absorber las modificaciones necesarias para desarrollarse.

Es decir que los espacios de participación pueden entenderse como una estructura condicionante de las prácticas sociales al ser incorporadas como dispositivo por las políticas encargadas de brindar satisfactores (Clemente, 2017), pero a la vez sólo pueden ser determinados, legitimados y modificados por los protagonistas de estas prácticas. Es así que los habitantes, sujetos sociales y territoriales protagonistas, se constituyen en sujetos políticos responsables, individual y colectivamente junto con el Estado del proceso de re-urbanización (Marzióni, 2012).

La organización de la planificación participativa en el proceso-proyecto continuo de re-urbanización

La participación no es un proceso casual, sino que requiere espacios, estructuras y organización. En este sentido, la planificación participativa de un proceso-proyecto de reurbanización (Motta, et al. 2017) requiere de la intervención activa de las comunidades, en forma organizada, decidiendo concertadamente acerca de las soluciones a sus problemas, estableciendo prioridades, estudiando las causas, proponiendo soluciones y asumiendo compromisos de forma coordinada en la ejecución de los proyectos.

Abordar la re-urbanización involucra una doble lógica: procesual del proyecto (proyecto se modifica a medida que avanza el proceso); y a la vez una proyectual del proceso (proceso se modifica a medida que el proyecto se va definiendo) de intervención socio-espacial. Este sistema abierto de proceso-proyecto (Motta, et al., 2017) o proyecto-proceso (Pedro, 2017) aplicado a la planificación

permite un abordaje complejo y continuamente adaptado a la situación particular del barrio y apunta a lograr la optimización de los resultados a través del consenso comunitario en la toma de decisiones. En este sentido, la generación de espacios de participación en las diferentes etapas de la intervención es un eje central para garantizar: por un lado, el ejercicio de derechos; y, por otro, la sostenibilidad de los procesos de gran escala y largo plazo (Motta, et. al, 2017).

Por ello, la población desempeña un papel protagónico, estableciendo y extendiendo sus derechos y asumiendo sus responsabilidades públicas. Es un proceso mediante el cual las personas intervienen en acciones colectivas de carácter público, que tienen diversos grados o niveles de organización a partir de un entramado de instrumentos para diferentes niveles de participación que abordan desde la escala urbana hasta la escala de intervención en cada vivienda del barrio.

Es de importancia en este esquema la adopción de diferentes metodologías, instrumentos de planificación, normativas, etapas, recursos, tipologías de organización, etc. Asimismo, la planificación por proceso-proyecto implica la utilización de la más variada e innovadora gama de instrumentos de intervención, organización y gestión que permitan ampliar su capacidad de adaptación al contexto (Motta, et al., 2017). Los elementos centrales a considerar en este esquema de planificación incluyen:

- una *política* que apuntale un proceso de inclusión de la población en la toma de decisiones respecto a las acciones que lleva a cabo el gobierno;
- un *contexto abierto de gestión* que permite cumplimentar con estrategias y consensos según los vaivenes del proceso;
- un *entramado de actores con poder en la toma de decisiones* que buscan (teniendo el proceso de re-urbanización e integración socio-urbana como meta) el consenso para dar los pasos necesarios para cumplir con el proceso y sus objetivos;
- un *equipo que conduzca* el proceso a partir de considerar sus principios básicos y estructurar procesos participativos abiertos en todas las instancias de resolución de conflictos y defini-

ción de momentos o pasos a transitar durante el proceso;

- una *variedad de instrumentos* de planificación y gestión participativa que permiten consolidar la construcción de consensos;
- un “*producto meta*” que surge de un proceso territorial y no como un “*producto predefinido*”. Dicho producto meta no necesariamente está completamente definido, sino que más bien constituye una meta-propósito a la cual se direccionan las acciones del proceso permitiéndose modificaciones en torno al camino y finalidad a alcanzar.

El proceso de re-urbanización de Villa 20: prácticas sociales en un contexto de tensiones

La Villa 20 es un espacio construido en este marco de tensiones, cargado de simbolismo en las prácticas sociales que han buscado a lo largo de 50 años apropiarse el espacio con formas de conocimiento local, en una dialéctica con las normas urbanas que regula el Estado. Los primeros asentamientos en el barrio se produjeron entre las décadas de 1910 y 1930, mientras que el barrio comenzó a organizarse a partir de 1948, cuando durante el primer gobierno peronista la Fundación Eva Perón conformó un núcleo de viviendas sobre calle Larraya, las cuales fueron asignadas a familias de sectores de bajos recursos (Borthagaray, 2002).

Un crecimiento sostenido del barrio continuó hasta la década de 1970 cuando la dictadura militar implementó una fuerte política de erradicación de villas. En este período la población del barrio disminuyó notablemente, aunque en la década siguiente comenzaría un repoblamiento y crecimiento que continuaría firme hasta la actualidad. Las luchas de los pobladores permitieron que en el año 2005 se sancionara la Ley N° 1.770⁹, cuyo objeto era la urbanización del barrio a partir de la definición de un plan de urbanización; implementar un proceso participativo, y realizar un censo

de población y vivienda en el barrio. En 2014 el barrio fue escenario de una toma de parte del predio del ex-cementerio de autos que dio origen al barrio Papa Francisco, el cual fue desalojado unos meses después (TLPS, 2014).

Según datos del censo realizado por el IVC en 2016 (Instituto de Vivienda de la Ciudad, 2016) vivían en Villa 20, 27.990 personas¹⁰, conformando 9.116 familias, las cuales habitaban en unas 4559 viviendas. Algunos de los datos poblacionales más relevantes que arroja el censo es que un 24% de las familias alquilaba, la población es en su mayoría joven (un 63 % era menor de 29 años), un 59 % tenía trabajo, en su mayoría (un 33%) en el sector privado, un 25 % por cuenta propia y solo un 11% en el sector público. Con respecto a las viviendas un 70 % cuentan con planta baja y un piso, un 90 % cuenta con acceso a servicios básicos en condiciones deficitarias, y en su mayoría están consolidadas con buenos materiales de construcción.

Es así que el barrio ha sufrido intervenciones urbanas por parte de múltiples y diversos actores, radicaciones, erradicaciones y nuevas radicaciones (Borthagaray, 2002; Pedro, 2017; Motta, et. al, 2017). Su espacialidad es resultado de esta construcción histórica: por momentos desordenada y juxtapuesta, por momentos organizada en torno a lógicas de autoconstrucción, construcción cooperativa y hasta del autoabastecimiento.

En este sentido, el espacio en Villa 20 es creado y determinado en las prácticas de los actores que allí habitan y, a su vez, estas prácticas son creadas y determinadas por el mismo espacio en un proceso continuo. Esta construcción se encuentra en el discurso de los actores: el hastío por las condiciones precarias; los relatos sobre aquellos lugares por los que se evita circular; las referencias orgullosas a la construcción autónoma de las instalaciones de infraestructura cloacal o eléctrica; y el vínculo de afectividad por la vivienda “hecha con las propias manos”, entre otras (IVC, 2017).

9. Y su modificatoria, la Ley N° 2054.

10. Se proyecta alrededor de 30.000 personas, considerando también las viviendas en construcción, deshabitadas, con población ausente y con población negada.

En la actualidad la Villa 20 esta transitando un período de re-incorporación como “Barrio” de la ciudad. En este período, el proceso de involucramiento de sus pobladores, así como también de organizaciones cuyo trabajo en el barrio cuenta con una experiencia de relevancia, viene siendo un eje de acción para lograr la re-urbanización del barrio.

En este proceso, se parte del reconocimiento de un proceso histórico de construcción del barrio (urbanización) para plantear un escenario futuro que trata de incorporar el territorio del barrio como parte de la Ciudad, “hacerlo Ciudad” (re-urbanización). Esta lógica queda enmarcada en una de las apuestas fundamentales del proyecto conjunto que viene realizando el Estado junto con los vecinos y organizaciones: la integración socio-urbana.

Espacios de participación y soporte del proceso participativo de villa 20

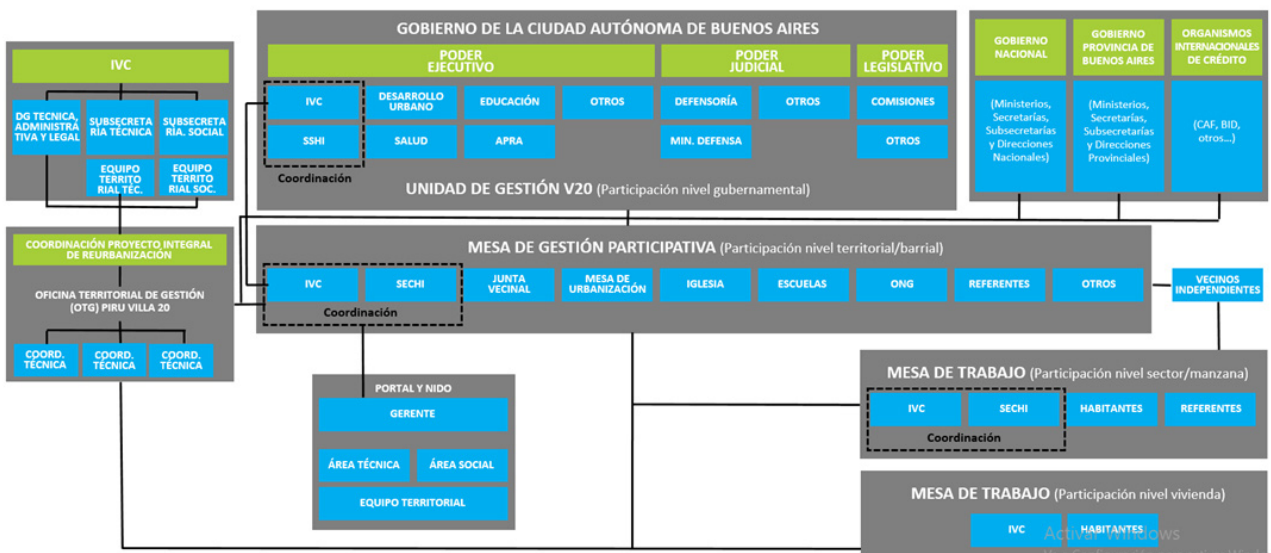
El proceso de re-urbanización de Villa 20 retoma a inicios de 2016 el proceso histórico de urbanización del barrio a partir de la realización de reuniones con vecinos, referentes y organizaciones del barrio, las cuales permitieron comprender el contexto general de la demanda, configurar un mapa de actores y plantear un modelo de gestión participativo para llevar a cabo el proceso.

En cuanto al modelo de gestión se diseñaron diferentes dispositivos de participación que permitan

la articulación inter-actoral en diferentes niveles de complejidad (internos y externos a los procesos del IVC):

- a) el *nivel institucional* plantea un esquema de articulación de áreas del organismo que tiene al equipo de la Coordinación del Proceso-Proyecto Integral de Re-Urbanización de Villa 20 (PIRU) y las diferentes áreas de sociales, técnicas y legales como actores involucrados;
- b) el *nivel gubernamental* se configura en una unidad de gestión de gobierno que permite la articulación de los tres poderes del Estado y de todas las áreas del Poder Ejecutivo involucradas en el desarrollo del proceso de re-urbanización;
- c) el *nivel barrial* incluye a vecinos, referentes, organizaciones e instituciones del barrio y se configura en el espacio de la Mesa de Gestión Participativa de Villa 20 (la cual tiene dos niveles internos de funcionamiento: uno general y abierto; otro técnico y específico);
- d) el *nivel de sectores y manzanas* que incluye a vecinos, referentes, organizaciones e instituciones de la manzana y se configura en el espacio de las Mesas de Trabajo y Talleres de Manzana;
- e) el *nivel de vivienda* que incluye a las familias involucradas en el proceso de definición de viviendas.

Figura Nº 1: Modelo de Gestión de Proceso-Proyecto de Re-Urbanización



Dichos espacios de articulación se constituyen en dispositivos catalizadores de acuerdos y tomas de decisiones en el marco del conflicto interactoral. En este sentido, el proceso generado crea un marco de toma de decisiones que ha permitido la definición de:

- El diseño participativo del operativo de Censo realizado en agosto de 2016 por el IVC y también enmarcado en el cumplimiento de la Ley Nº 1770;
- La confección, aprobación y reglamentación del proyecto de ley de re-urbanización, zonificación e integración socio urbana de la Villa 20 aprobada en noviembre de 2016 (Ley Nº 5705) que permitió legitimar el proceso y reglamentó 3 aspectos fundamentales del proceso-proyecto: i) la creación de la “Mesa de Gestión Participativa” con el objeto de garantizar e instrumentar la participación activa de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de reurbanización, conformada por los organismos con competencia en la urbanización del gobierno de la Ciudad, los/as delegados/as y vecinos/as del barrio como así también organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el mismo y de otros organismos del Estado, y empresas prestatarias de servicios públicos; ii) la generación de un marco general de la metodología de trabajo a implementar para la definición de todos los pasos del proceso (censo, relevamiento, construcción, adjudicación y financiamiento del PIRU); y iii) el establecimiento de

las normativas urbanas que permiten garantizar a todos los sectores del barrio condiciones de habitabilidad apropiadas: afectación, apertura de calles, normas urbanas, etc.

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

Pasos metodológicos del PIRU

Contando con estos antecedentes se inicia el proceso de re-urbanización de Villa 20 consensuado por todos los actores intervinientes. La trayectoria de cada familia y del PIRU a lo largo del proceso de reurbanización se puede resumir en los siguientes 11 pasos.

Cada una de las familias del barrio atraviesa estos 11 pasos para llegar a la mejora de su situación habitacional:

1. **Censo:** Fue realizado en agosto de 2016, marcando el inicio del proceso.
- 2 y 3. **RELSE:** Se convocó a cada familia a la reunión de presentación del proceso de relevamiento Socio-Espacial (RELSE) de su manzana y vivienda, conociendo así todos los datos que serán requeridos en el relevamiento.

Figura Nº 2: Pasos metodológicos del PIRU



4. Se realizó el RELSE en cada vivienda y hogar.
5. **Diagnóstico:** Se procesaron los datos sociales y técnicos de cada una de las viviendas/hogares relevados. Estos datos permiten armar el plano de la manzana general para ser presentado a los vecinos.
- 6 y 7. **Talleres PIRU:** Se convocó a los vecinos y participaron de diversas instancias de taller para definir en conjunto el proyecto de urbanización de la manzana.
8. **Adjudicación:** Una vez votados y acordado el proyecto de la manzana se realizan reuniones con cada uno de los vecinos afectados por apertura de calle, pasillo o patio.
- 9 y 10. Se presentan a todos los vecinos de la manzana los acuerdos alcanzados con cada una de las familias.
11. **Mudanza/Mejora:** Algunas familias se mudan a la solución habitacional elegida y las familias que no se relocalizan reciben un mejoramiento en la vivienda existente.

Dispositivos de soporte del proceso participativo

Cada uno de los pasos del PIRU encierra diferentes instrumentos y dispositivos puestos en juego. Además se suman otros instrumentos que hacen al soporte del proceso participativo de re-urbanización en sus diferentes espacios, escalas y escenarios organizados.

Todos estos dispositivos/espacios son necesarios más allá de su jerarquía, ya que constituyen el soporte del proceso de participación, y además se van modificando (ampliando, sustituyendo o rediseñando) a medida que las etapas de implementación y sus tensiones van avanzando.

Espacio de relevamiento y diagnóstico

En relación a las herramientas utilizadas para poder conocer a la población del barrio, posterior al censo realizado en el año 2016, comenzó a ejecutarse el Relevamiento Socio Espacial (RELSE) de todas las viviendas del barrio. Esta metodología se convierte en uno de los primeros pasos de in-

Figura Nº 3: Dispositivos de soporte del proceso participativo de villa 20



intervención directa y permite el acercamiento concreto a la realidad en la que viven los vecinos. Los instrumentos utilizados para la realización del RELSE fueron diseñados en el marco de la Mesa de Gestión Participativa que conforman los diferentes actores implicados en este proceso.

Se busca que el relevamiento social y técnico constituya un espacio de participación concreto en el cual se recuperan las historias de vida, los deseos de las familias en relación al futuro de su vivienda y sus trayectorias habitacionales. Es importante destacar que la aplicación de este instrumento no se trata de una mera convocatoria hacia los espacios de discusión e intervención para la reurbanización, sino que institucionalmente hay una clara decisión de acercarse directamente a la cotidianeidad de la vida del barrio.

El relevamiento se convierte así en un lugar para poder profundizar cuestiones subjetivas de cada una de las familias. Es un momento en el cual se expresan aspectos individuales, para luego elaborar la construcción colectiva en conjunto con los demás vecinos, quienes tendrán la posibilidad de participar y apropiarse del proyecto de reurbanización.

Para facilitar el acercamiento a cada una de las familias en las diferentes manzanas que conforman el barrio, se trabaja en conjunto con las organizaciones barriales, organizaciones sociales, y referentes que acompañan el proceso.

Durante la realización del RELSE surgen cuestiones referidas a lo habitacional, pero además se hace posible conocer las distintas problemáticas por las cuales están atravesando los sujetos, sus capacidades y limitación para involucrarse en un proceso de reurbanización en el marco del ejercicio pleno de derechos.

Los relevamientos son realizados por el Equipo Territorial, conformado estudiantes y profesionales del campo de la arquitectura y las ciencias sociales. Ambos campos disciplinares articulan la elaboración del diagnóstico de cada una de las viviendas y de las manzanas en su conjunto.

El proceso de relevamiento de las 9.200 familias (4.500 viviendas) que habitan el barrio se estructura en etapas, ordenadas en relación a las ins-

tancias de entrega de viviendas nuevas para la relocalización de las familias. A modo organizativo, el RELSE se va aplicando en diferentes sectores geográficos, según la planificación de manzanas, sectores y apertura de calles determinada por la ley N° 5705.

Para dar comienzo al relevamiento se convoca a un taller a todos los vecinos de esa zona, con el objeto de dar a conocer al procedimiento y transmitir la importancia del mismo. La finalización del relevamiento de cada sector o manzana permite la sistematización posterior de la información, la elaboración del diagnóstico y la realización del taller de elaboración del proyecto participativo de dicho sector o manzana con los vecinos involucrados.

El diseño y ejecución de los relevamientos y los análisis socio-espaciales que se realizan posteriormente en cada uno de los sectores o manzanas es compartido por el equipo del RELSE con las familias involucradas en cada taller como condición para democratizar el proceso de diseño y reordenamiento de los sectores. La revisión, completamiento y ajuste del diagnóstico por parte de los vecinos permite garantizar la creación colectiva de los criterios del proceso de reurbanización, que es la clave para dar legitimidad a la intervención.

Espacios de concertación de acuerdos

La *Mesa de Gestión Participativa* (MGP) (creada en la ley 5705) es el espacio quincenal donde se dan a conocer los avances del PIRU y se trabajan temas específicos surgidos de la demanda del barrio, como por ejemplo: educación, basura, salud, etc. A este espacio concurren todos los vecinos del barrio que son convocados tanto por el IVC y como por las organizaciones barriales.

Pueden concurrir invitados de otras instituciones para el tratamiento de temas específicos. Las MGP son instancias de información general sobre el avance que realiza el IVC en función de continuar el debate e informar cuestiones importantes. Se elaboran para cada una de las instancias de MGP documentos de trabajo con la información presentada, los cuales son enviados vía mail a todos los vecinos registrados.

Figura 4: Diagnóstico del sector producto de la información del RELSE



Reuniones MGP



Reuniones MGP



- La *Mesa Técnica de Gestión Participativa* (MTGP) es un espacio de carácter técnico conformado por el IVC, vecinos y organizaciones sociales del barrio, donde se planifica en conjunto y se validan los pasos y acciones a seguir. Se trata de instancias periódicas donde se estipula el orden del día, junto con los antecedentes, proyectos, informes y toda otra documentación que sea necesaria para una correcta comprensión de los temas a tratar. Son invitados a participar a todas las reuniones de la MTGP y MGP, en carácter permanente, los siguientes organismos: Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Ministerio Público Tutelar. Dichos actores velan por la transparencia del proceso y por la generación de consensos generales. Se elabora en cada instancia de MTGP un acta de la reunión que es escaneada y enviada a cada uno de los integrantes de la mesa.

Los primeros talleres donde se definieron las aperturas de calles se desarrollaron en 4 instancias: a) la 1º instancia tenía como objeto enmarcar los talleres en el contexto del proceso general del PIRU y presentar la metodología para la definición participativa del proyecto. Aquí se presentan los resultados del RELSE; b) la 2º instancia se trabajaba en grupos completando o bien corrigiendo la información surgida del RELSE y proponen alternativas de ordenamiento de la manzana; c) la 3º instancia se hacía una devolución de las alternativas trabajadas en el taller anterior analizadas según su viabilidad técnica¹¹; y d) la 4º y última instancia incluía el desarrollo de la votación de propuesta y elaboración del acta de PIRU de manzana donde queda plasmado el acuerdo sobre la alternativa elegida. A partir del cumplimiento de dichas instancias el IVC comenzaba a realizarlas entrevistas individuales con cada una de las familias que deben ser relocalizadas según la alternativa votada, con el fin de definir su solución habitacional.
- *Talleres de Proyecto Integral de Re-Urbanización* (PIRU). Son las instancias centrales del proceso de planificación participativa que se realizan con todas las familias de cada manzana con el objetivo de elaborar el proyecto de reordenamiento de la misma y de las aperturas de calles en el barrio. Los talleres fueron sufriendo modificaciones y adaptaciones metodológicas con el fin de encontrar la mejor manera de llegar a acuerdos consensuados.

Con el cambio de escala de entre los talleres de apertura de calles (40 flías) a los talleres por manzanas (200 a 400 familias) se requirió de una modificación en la metodología adoptada.

El carácter de la definición de apertura de una calle fue diferente al carácter de la definición de un “esponjamiento” (generación de patios), ya que el primero estaba establecido por la ley y permitía resolver la accesibilidad del barrio res-

11. En esta instancia se les entregaba a los vecinos los planos con alternativas para poder revisar junto a sus familias previo a la votación en la instancia final. Asimismo, se identifican las familias que quedaban afectadas a relocalización en cada propuesta.

Talleres PIRU de Manzanas



190

pecto a otros sectores de la ciudad y al acceso de servicios (bomberos, ambulancias, etc.). Esta ventaja fue fácilmente identificada por los todos participantes de los talleres. Sin embargo, los esponjamientos si bien están mencionados en la ley como la garantía para lograr umbrales mínimos de ventilación e iluminación en las viviendas, no está definido exactamente la cantidad de los mismos. Además, estos últimos afectan al “espacio privado” de familias en beneficio de otro espacio privado de otras familias.

Con el aporte de las organizaciones referentes del barrio en el marco de la MTGP se plantearon modificaciones en las instancias de taller para lograr una metodología que permitiera: a) incorporar propuestas pedagógicas para explicar diferentes conceptos particulares como ser

los de esponjamiento, afectación por la falta de espacios de ventilación, requisitos necesarios escriturar (medidas mínimas de ventilación, medidas aprobadas para dormitorios, anchos de pasillos de PH, etc.); b) destinar la primera instancia a dar más espacio a la información y comprensión del proceso en general; c) entregar el plano de la vivienda junto con un plano de la manzana donde se identifique la ubicación de esa vivienda; d) trabajar propuestas de esponjamiento por mayor grado de consenso; e) realizar las reuniones de la instancia de generación de alternativas de reurbanización por diferentes zonas de la misma manzana para que los vecinos puedan mostrar in situ los problemas y se puedan debatir acerca de las propuestas; f) destinar todas las jornadas que sean necesarias hasta lograr el consenso.

En función de estas modificaciones requeridas se redefinieron los talleres del siguiente modo:

- a) Instancia de contexto general y metodológico. Incluye, por un lado, la contextualización de los talleres en el marco más general del PIRU, la presentación de la metodología a desarrollar para la definición participativa del proyecto y la entrega del plano de la vivienda junto con un plano de la manzana donde se identifique la ubicación de la misma. Por otro lado, también se enfoca en la concientización sobre el impacto del hacinamiento y la tugurización en las condiciones de salud de las familias, para lo cual se cuenta con la participación de Agentes de Salud en el taller. Asimismo, se brinda información sobre las dimensiones necesarias de cada parcela (vivienda) y cada ambiente para alcanzar la adaptabilidad habitacional y su posterior regulación dominial. Finalmente, se despliegan los planos del diagnóstico para que los vecinos interesados puedan empezar a analizarlos.
- b) Instancia de análisis y propuestas. Consta de dos talleres. En el primero los vecinos se organizan en grupos pequeños de entre 10 y 30 familias según su pertenencia a diferentes sectores de la manzana. Los vecinos completan o modifican el diagnóstico elaborado a partir de RELSE, a partir del mapeo de diferentes situaciones de interés (lugares de circulación, problemas de iluminación, problemas de ventilación, zonas inundables, problemas con la basura, etc.). Luego, se comienzan a plantear propuestas para el ordenamiento general de la manzana teniendo en cuenta las situaciones de interés mapeadas. En el segundo taller se trabaja en los mismos grupos que en el taller anterior con las propuestas verificadas técnicamente y mapeadas. Se vuelve a trabajar sobre las aperturas de calles y pasajes o los espacios a ser esponjados, teniendo en cuenta la situación de familias que quisieran mudarse o permanecer en el sector. Si quedaran sectores de esponjamiento aún sin definir se vuelven a repensar en las entrevistas con los vecinos que se realizan en instancias siguientes. En caso de presentarse situaciones de incertidumbre respecto a la propuesta o al proceso general de re-urbanización se realiza una jornada de consulta en la misma manzana durante la semana,

de manera que los vecinos arrastren la menor cantidad de incertidumbre respecto al proceso (se busca aclarar todo lo posible en cuanto a su situación actual y sus posibilidades de mejora habitacional a futuro).

- c) Instancia de definición de propuestas. Los participantes exponen en forma plenaria las propuestas elaboradas para cada uno de los sectores de la manzana. Se intercambia con otros grupos diagnósticos y análisis generales de cada sector. A partir de la exposición parcial de cada subgrupo y de las modificaciones a que puedan surgir del diagnóstico general, se expone la propuesta de manzana a ser estudiada por los equipos del IVC para cumplir con los requisitos técnicos establecidos.
- d) Instancia de votación. Se presentan las propuestas definitivas ya revisadas y consensuadas en las instancias anteriores y se acuerda la alternativa de intervención de la manzana. Para ello, se realiza una votación organizada por padrones según los grupos de trabajo de las instancias de análisis y propuestas. El recuento de votos se realiza en forma pública con la veeduría de vecinos y del Ministerio Público de la Defensa. Luego de la elección se elabora un Acta donde queda plasmado el acuerdo respecto a la alternativa elegida. Para finalizar el taller se comunica a los vecinos la realización de las siguientes etapas del proceso a partir de entrevistas individuales con cada una de las familias que deben ser relocalizadas según la alternativa votada. Asimismo, se comunica la realización de una convocatoria para una nueva reunión general luego de definidas la situación de cada una de las familias del sector. En dicha reunión, se comunican los acuerdos realizados con cada una de las familias para su relocalización con vistas a transparentar el proceso de definición de soluciones habitacionales.

Espacios de atención a la demanda

El espacio de atención a la demanda es diseñado con el fin de canalizar las problemáticas, principalmente individuales, que surgen a partir del proceso de re-urbanización y poder abordar respuestas

Figura N° 5: Sectores y manzanas del barrio con proyecto de ordenamiento acordado



a las mismas. El Espacio de Consulta se desarrolla en la Oficina Territorial de Gestión del IVC instalada en el barrio, con una frecuencia semanal y una concurrencia de alrededor de 50 personas por semana. Las principales consultas se refieren al proceso de intervención del PIRU, la realización del RELSE, las fechas de realización de reuniones y talleres, y situaciones derivadas de conflictos en la relación de dueños e inquilinos, entre otras. En este espacio se comunica la información referida al proceso de re-urbanización: las soluciones habitacionales previstas, las condiciones de relocalización y los conflictos entre vecinos. Con el fin de lograr canalizar la demanda se realiza un registro semanal de con-

sultas evaluando la cantidad de casos recibidos, resueltos y derivados a otros organismos.

Espacios de adjudicación de soluciones habitacionales

Una vez acordado el PIRU de apertura o manzana se realizan entrevistas con cada una de las familias afectadas por los proyectos de ordenamientos. El objetivo de las reuniones con las familias total y parcialmente afectadas es informar detalladamente los motivos de la afectación de la familia al proyecto de re-urbanización de la man-

Figura N° 6. Registro mesa de consulta



zana y acordar con cada familia afectada la solución habitacional a adoptar y las condiciones para su acceso. En este sentido, las familias a relocalizar pueden optar por mudarse a las viviendas en construcción, comprar una vivienda fuera del barrio a través de un crédito hipotecario o bien mudarse a una vivienda en el mismo barrio la cual se libera por ser ofrecida en canje. Aquellas familias que no se encuentran afectados por el reordenamiento y de todas maneras quieren relocalizarse pueden ofrecer su vivienda en canje. Este proceso puede incluir una o más entrevistas. Como resultado de estos encuentros cada familia formaliza un acuerdo individual de relocalización con base en la elección de una de las operatorias y, luego, se da inicio al acompañamiento de esa opción según sus particularidades.

Paralelamente al proceso de entrevistas se realizan visitas a las viviendas nuevas en construcción en el predio de Papa Francisco. Las visitas de obra tienen por objeto mostrar a los vecinos los avances de la misma y poder corroborar los materiales utilizados, terminaciones, mobiliarios y 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 esta manera, las familias afectadas a relocalizaciones por el PIRU que tienen dudas respecto a que solución habitacional tomar pueden acceder a los recorridos. Estas visitas se realizan dos veces por semana, acompañadas por los inspectores de obras del IVC, los técnicos de seguridad e higiene y un representante del equipo territorial o coordinación.

Visitas de obra en construcción



Espacios de articulación con instituciones y organizaciones territoriales

El trabajo de articulación con otras instituciones del barrio, son significativas a la hora de estructurar la participación en el proceso. Podemos mencionar dos niveles de articulación general. El primero, refiere a la coordinación de actividades y acciones propias de cada uno de los efectores que comparten el territorio en pos de la resolución de algún problema social. Generalmente estas articulaciones se dan en función de situaciones complejas que requieren de una intervención en conjunto. El horizonte de estas articulaciones institucionales tiene como modelo, dentro del proceso del PIRU, la co-responsabilidad ante un problema/conflicto, y la misma requiere de una intervención coordinada, asumiendo responsabilidades desde las competencias de cada institución, circulando información y buscando entre todos la máxima respuesta a los problemas abordados. El otro nivel de articulación entre las instituciones hace referencia a aquellas problemáticas que se desatan en el barrio y no cuentan con una estrategia de actuación definida, ni cuentan con los instrumentos para abordarlas. Por lo tanto, se requieren espacios de encuentro y reflexión para poder

pensar las mejores intervenciones respetando las especificidades de cada una de las instituciones¹².

Además junto con el relevamiento de las viviendas y las familias de la villa 20(RELSE), también el proceso de reurbanización incorpora el relevamiento de las organizaciones e instituciones presentes en el barrio. El relevamiento a organizaciones tiene como objetivo conocer y establecer un vínculo con las mismas, e identificar sus demandas para posibles intervenciones edilicias o con equipamientos. También se prevé un espacio particular para trabajar en la articulación con organizaciones, ya que estas interpelan y son interpeladas por el proceso de reurbanización de manera especial y es necesario analizar y trabajar coordinadamente con ellas en aspectos específicos del desarrollo del PIRU, sin replicar ni competir con otros espacios inter-institucionales del barrio.

194

Reflexiones finales: La participación como un conjunto de dispositivos participativos

El proceso de re-urbanización de un barrio de gran escala implica el desafío de estructurar una metodología holística con instrumentos de planificación participativa abiertos e integrales. Dichos instrumentos asumen un doble rol en el desarrollo de la gestión: por un lado, permiten dar respuesta a un abordaje complejo de la problemática, tendiendo así a abarcar los escenarios imprevistos que puedan surgir; por otro, permiten coordinar y articular las diferentes dimensiones del problema produciendo una sinergia que dinamiza la perspectiva de abordaje no sectorial buscada.

El diseño de dichos instrumentos asume la necesidad de proyectar instancias de participación flexibles, ya que el devenir del proceso mismo plantea la necesidad de constantes modificaciones que surgen de la evaluación conjunta y conti-

nua. Esto implica que tanto la administración del gobierno, como los habitantes del barrio (participantes) toman un rol en tanto dinamizadores y evaluadores del proceso participativo, así como también en tanto diseñadores de las modificaciones necesarias. La revisión constante del proceso es un requisito indispensable para poder abordar la re-urbanización de estos territorios.

En este sentido, el rol de los espacios o dispositivos de participación es central para: por un lado, recolectar información acerca del proceso en sus diferentes aspectos y poder diagnosticar problemas a solucionar; por otro, permitir un diseño integral de las acciones incluyendo la perspectiva de diferentes actores. Por ello, todos los dispositivos o espacios son necesarios como soporte del proceso general. La falta de funcionamiento de algún dispositivo implica una alerta en el desarrollo del proceso. Es así que es necesario repensar la jerarquía de espacios para horizontalizar la articulación de los mismos en torno a la complejidad del proceso.

Finalmente, el sostenimiento de los espacios se realiza con equipos de trabajo comprometidos y capacitados para el abordaje de procesos de alta complejidad. El rol de los profesionales involucrados implica competencias que, en la mayoría de los casos, no están incluidas en las incumbencias de la formación. Es por ello que el desarrollo de instancias de capacitación e involucramiento hacia adentro del equipo también es de importancia para lograr compromiso y potenciar las acciones del conjunto. Para lograr la necesaria articulación de espacios y dispositivos es necesaria una dinámica de co-responsabilidad y co-acción entre los diferentes actores involucrados en cada aspecto del proceso.

El esquema de intervención por proceso-proyecto que se viene desarrollando en torno al PIRU de Villa 20 demuestra la necesidad de permitir ampliar el esquema de la participación con eje de estruc-

12. Tal es el caso de la problemática de desalojos de inquilinos. Una vez definidas las familias que debían mudarse al estar afectadas ya sea por la apertura de la traza de calle o pasaje, o bien por la necesidad de generar un esponjamiento, se pudo constatar que algunos vecinos que alquilaban habitaciones dentro del barrio, instaban a los inquilinos a que se retiren de sus casas para alojar en las mismas a familiares o conocidos y de esta manera obtener un beneficio a la hora de las relocalizaciones. Estas situaciones fueron percibidas por diferentes instituciones del barrio: Defensorías, ATAJO, CAJ e IVC, y se propuso un trabajo conjunto a partir de diferentes estrategias y mecanismos para intervenir. Una de las acciones propuestas fue penalizar este tipo de conductas quitando puntos del scoring elaborado con el fin de estipular prioridades de adjudicaciones de soluciones habitacionales, o bien instrumentar herramientas que busquen ir formalizando las relaciones de alquiler dentro del barrio.

turación de procesos integrales de re-urbanización según la perspectiva del derecho a la ciudad en procesos de planificación y gestión de re-urbanización que se realiza en forma conjunta entre los habitantes del barrio, los referentes barriales, los equipos de trabajo, las instituciones y otros actores involucrados.

Por ello, el diseño de dispositivos que tiendan a articular e involucrar las instancias de participación de dichos actores permite ampliar la toma de decisiones por parte del conjunto de los mismos. Es en esta ampliación de los espacios de toma de decisión (o de influencia en el diagnóstico o propuesta de la toma de decisión) donde el proceso de planificación y gestión participativa pone en tensión una perspectiva de no participación (procesos donde la toma de decisiones se realizan sin participación de los actores involucrados) con una de participación integral (procesos donde la toma de decisiones se realizan de forma co-gestionada por diferentes actores involucrados). La participación holística implica un enfoque de acción dirigida a producir tensiones al interior de los procesos con el fin de ampliar la participación de los actores y la toma de decisiones por parte de los mismos en las todas las instancias posibles.

Bibliografía y fuentes consultadas

- Bourdieu, Pierre (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentinos SA.
- Borthagaray, Dora (2002). *Villa 20*. Cronista Mayor de Buenos Aires, Año 5 (Núm. 34), octubre: pp. 1-8. BsAs: Secretaría de Cultura. Instituto Histórico de CABA.
- Clemente, Adriana (2017) “*La Participación social en las políticas sociales. Una necesaria revisión*”. Medio Ambiente y Urbanización, Volume 86 (Number 1), May 2017: pp. 191-204. IIED-América Latina.
- Davis, Mike (2006, 2007). *Planet of slums*. Barcelona: Verso.
- De Certeau, Michel (2000 [1979]). *La invención de lo cotidiano*. Tomo 1. Artes de hacer. México DF: Universidad Iberoamericana.
- Deleuze, Gilles (2014). *El poder: curso sobre Foucault II*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cactus.
- Di Virgilio, María M.yMaría C. Rodríguez (Coord.) (2013). *Producción Social del Hábitat*. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur. BsAs.ires: Café de las Ciudades.
- Hardoy, Jorge E. (1982). “*International Cooperation for Human Settlements*”. Latin American Research Review Vol. 17 (Nº 3): pp. 3-28. The Latin American Studies Association.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad (2016). Informe Final Censo 2016 Villa 20. Buenos Aires: Departamento de Estadísticas y Censos, Gerencia Operativa de Intervención Social y Hábitat, Gerencia de Desarrollo Habitacional.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad (2017). Relevamiento Socio-Espacial de Villa 20 (2017-2018). Buenos Aires: Instituto de Vivienda de la Ciudad.
- Lefebvre, Henry (1991). *The production of space*. En Nicholson-Smith, D. Oxford: Blackwell Ltd.
- Marzoni, Guillermo (2012). *Hábitat popular: encuentro de saberes*. BsAs: Nobuko.
- ONU-HABITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012*. Rumbo a una nueva transición urbana. Rio de Janeiro: PND.
- Motta, Jorge Martín y Florencia Almansi (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, Volume 86 (Number 1), May 2017: pp. 145-168. IIED-AL.
- Ortiz Flores, Enrique (2003). “*La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategiatransformadora?*”. Mundo Urbano, (Nº 21). Disponible en: http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=66&catid=99
- Pedro, Beatriz H. (2017). “*Espacios académicos que aborden la formación de los profesionales que intervienen en el hábitat desde el compromiso con los intereses y necesidades populares*”. Hábitat y Sociedad (Nº 10), noviembre: pp. 79-98. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla.
- Pelli, Víctor S. (2007). *Habitar, participar, pertenecer: acceder a la vivienda: incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.

PNUD/UNFPA, UNICEF y PMA (2009). *“Tema 1 del programa: Crecimiento demográfico y rápida urbanización: aumento de la inseguridad alimentaria en contextos urbanos”*. En Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA, el UNICEF y el PMA. NY: PNUD/UNFPA, UNICEF y PMA.

Romero Fernández, Gustavo (2002). *“La producción social del hábitat: reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas”*. En Ortíz Flores, E. y M. L. Zárate (Edit.). Vivotos

y coleando: 41 años trabajando por el habitat popular en América Latina. HIC-AL.

Taller Libre de Proyecto Social (TLPS) (2014). Barrio Papa Francisco. Vivienda, Barrio y Ciudad para los que lo necesitan.

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