

Incorporación del lente de resiliencia en la transformación social y urbana de los asentamientos informales. Caso: Proceso Participativo de Mejoramiento en Villa 20, Buenos Aires (2016-2020)¹

Florencia Almansi

FLACSO

floalmansi@gmail.com

Jorge Martín Motta

Universidad de Buenos Aires

jorgemartinmotta@yahoo.com.ar

Jorgelina Hardoy

Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo

(IIED-América Latina)

jhardoy@iied-al.org.ar

Revista Cultura Económica

Año XXXVIII • N°100

Diciembre 2020: 137-172

Resumen: A partir de la experiencia de la integración socio-urbana de Villa 20, este artículo plantea que los procesos de mejoramiento integral de barrios son esencialmente complejos y desafían las prácticas tradicionales de implementación de políticas públicas. El caso presentado demuestra que, cuando se abordan problemas urbanos complejos a través de la participación ciudadana, estos contribuyen a mejorar la gobernanza urbana, brindan respuestas integrales y pueden asegurar la sostenibilidad a largo plazo de los cambios introducidos. La incorporación del lente de resiliencia climática en los procesos de mejoramiento integral de asentamientos informales no ha sido una prioridad en los programas dirigidos por el gobierno hasta la fecha. Sin embargo, cuando estos procesos tienen un enfoque participativo y colaborativo profundo, ofrecen una ventana de oportunidad para transformar no solo las prácticas y políticas gubernamentales, sino también influir en los diseños urbanos, incorporar innovación tecnológica, nuevas prácticas de construcción y adoptar un enfoque más sostenible e inclusivo de desarrollo urbano

Palabras clave: Asentamientos informales; Desarrollo sustentable; Integración socio-urbana; Resiliencia climática; Re-urbanización; Villas

Incorporating a resilience lens into the social and urban transformation of informal settlements: the participatory upgrading process in villa 20, Buenos Aires (2016-2020)

Abstract: *Based on the experience of the socio-urban integration of Villa 20, this article suggests that upgrading processes are essentially complex and they challenge traditional public policy implementation practices. The case presented demonstrates that, when*

complex urban problems are addressed through citizen participation, they contribute to improve urban governance, provide comprehensive responses, and may ensure the long-term sustainability of the introduced changes. Incorporating a climate resilience lens in up grading processes of informal settlements has not been a priority in government led programs to date. However, when these processes have at their chore a deep participatory and collaborative approach they offer a window of opportunity to transform not only government practices and policies, but also influence urban designs, bring technological innovation, alternative construction practices, and adopt a more sustainable and inclusive urban development pathway.

Keywords: *Informal settlements; Socio-urban integration; Upgrading process; Climate resilience; Sustainable development*

I. Introducción

Este artículo tiene dos objetivos: por un lado, dar cuenta de los avances en el proceso de mejoramiento integral en la Villa 20 (V20)² y extraer lecciones del proceso participativo, elemento central del proceso; por otro lado, señalar algunos elementos faltantes en el proceso, particularmente la integración de un lente de resiliencia para co-crear opciones de intervenciones más resilientes al clima. Dado que el cambio climático conlleva mayores riesgos para quienes ya viven en condiciones de vulnerabilidad, abordarlos podría ser una oportunidad para dar un salto hacia un desarrollo más sostenible, así como para integrar diferentes necesidades de desarrollo (UN-Habitat, 2018). También puede contribuir a los objetivos climáticos y de desarrollo sostenible de la ciudad.

Este trabajo da continuidad a artículos anteriores (Motta, Almansí *et al.*, 2017; 2018), que describen el proceso-proyecto de intervención socio-urbana en Villa 20 (V20), un asentamiento informal en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. Los autores de esos artículos fueron iniciadores del proceso-proyecto de intervención urbana y actúan como coordinadores del proceso de mejoramiento integral de V20. Este nuevo artículo analiza los logros, especialmente en términos de co-creación y desarrollo del proceso participativo que es clave en el proceso – proyecto, pero también analiza críticamente algunos elementos faltantes.

La lente de resiliencia ambiental y climática generalmente falta en los procesos de mejoramiento integral de barrios y rara vez se trabaja con un

enfoque prospectivo. En el caso de Villa 20, componentes ambientales y resiliencia climática no se incorporaron en la planificación e implementación inicial, si bien es un tema de agenda del gobierno de la ciudad. La ciudad ha estado trabajando en los últimos años para hacer de Buenos Aires una ciudad 'más verde', adoptar medidas para bajar emisiones de gases efecto invernadero, reducir la demanda de energía, aumentar la movilidad baja en carbono, etc. En este sentido, el gobierno de la ciudad se ha comprometido en convertirse en una ciudad resiliente, inclusiva y neutra en carbono para el año 2050. En este artículo explicaremos cómo el lente de resiliencia climática y sostenibilidad, inicialmente ausente en el caso de V20, se incorpora y transforma a lo largo del proceso de mejoramiento integral, en tanto se van integrando diferentes demandas y puntos de vista de las partes interesadas (gubernamentales y no gubernamentales), y se discuten y reformulan posibles intervenciones para responder mejor a los impactos climáticos futuros.

Un fuerte proceso participativo atraviesa y estructura todas las decisiones e intervenciones en V20. Esta estructura participativa permite profundizar la gobernanza urbana y transformar el proceso de mejoramiento en marcha, incorporando una perspectiva de resiliencia climática y desarrollo sostenible a la hora de pensar nuevas opciones de intervención y toma decisiones con respecto a la incorporación de variables tales como infraestructura verde, diseño de espacios abiertos y reconfiguración espacial, adopción de innovaciones técnicas y sociales en vivienda y provisión de servicios, aprovechamiento de soluciones basadas en la naturaleza, etc. Todo esto al tiempo que se mejoran las capacidades locales para mantener, monitorear y aprender a lo largo del proceso.

En primer lugar, introduciremos brevemente el contexto del problema. Presentaremos la falta de un enfoque de resiliencia en los procesos de mejoramiento urbano y cómo es una buena oportunidad para que una ciudad como Buenos Aires incorpore dicho enfoque en el mejoramiento integral de barrios. Luego, en las siguientes dos secciones, discutiremos el proceso – proyecto de V20 iniciado hace 4 años, enfocándonos en el proceso de integración sociourbana y participativo coordinado por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)³. La última sección trata sobre desafíos y señala algunos elementos faltantes del proceso de mejoramiento que, de ser abordados, mejorarían las condiciones de vida en V20 y contribuirían a posicionar a la ciudad de Buenos Aires en un camino de desarrollo más sostenible.

II. Antecedentes: procesos de mejoramiento urbano en la región

1. Desafíos

América Latina es la región más urbanizada del mundo en desarrollo, también tiene una alta concentración de población que vive en grandes ciudades (Jaitman, 2015). Como en muchas otras regiones en desarrollo, las ciudades enfrentan el desafío de abordar procesos de urbanización sesgados, rápido crecimiento urbano y alta exposición física al riesgo, a menudo exacerbado por el cambio climático; todo ello agravado por problemas relacionados con la falta de desarrollo económico, altos niveles de desigualdad (en ingresos y acceso a oportunidades)⁴, precariedad de la infraestructura, los servicios y la calidad de la construcción, altos niveles de informalidad (en vivienda y empleo especialmente entre los jóvenes y mujeres), débil gobernanza y patrones de desarrollo territorial que conducen a ciudades cada vez más segmentadas y menos compactas que obstaculizan la prestación de servicios y la sostenibilidad económica, social y ambiental (Romero-Lankao *et al.*, 2014).

El capítulo sobre áreas urbanas del Quinto Informe de Evaluación del IPCC señala cómo los riesgos climáticos “se amplifican para quienes viven en asentamientos informales y en áreas en riesgo que carecen de infraestructura y servicios esenciales o donde no hay una provisión adecuada de servicios e infraestructura para la adaptación” (Revi *et al.*, 2014: 538). Un número considerable de hogares en ciudades de la región vive en barrios precarios con infraestructura insuficiente y viviendas deficientes (Rojas, 2019). Entre el 21 y el 25% de la población urbana de América Latina y el Caribe vive en barrios marginales (UN-Habitat, 2015; Jaitman, 2015; Rojas, 2019). El proceso de urbanización desigual ha intensificado la demanda de viviendas asequibles, así como de infraestructura y servicios básicos, vías de conexión y empleo, en particular para quienes viven en asentamientos informales (World Bank, 2018).

La integración de asentamientos informales y la necesidad de políticas efectivas en estos temas son desafíos clave para las ciudades de la región. Estudios del Banco Interamericano de Desarrollo revelan que el déficit habitacional cuantitativo representa solo el 6% del déficit en las áreas urbanas, mientras que el cualitativo, asociado a condiciones de vida inadecuadas en asentamientos informales, representa el 94% restante, incluyendo los siguientes aspectos: a) carencia de acceso a fuentes de agua mejoradas; b) falta de acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento; c)

falta de espacio suficiente para vivir; d) falta de durabilidad de la vivienda; y e) falta de seguridad en la tenencia⁵.

2. La dimensión ambiental en los procesos de mejoramiento integral de barrios en la región

La región de América Latina ha sido un laboratorio para experimentar con programas de mejoramiento urbano desde la década de 1970 en adelante. El componente ambiental en estos programas recién comenzó a incorporarse en la década de 1980 (Motta, 2017), centrándose principalmente en mitigar algunos riesgos ambientales, tales como deslizamientos de tierra e inundaciones, y garantizar el acceso al agua y el saneamiento. Este enfoque fue impulsado, principalmente, por las agencias internacionales que financian estos programas y las demandas de las organizaciones sociales.

A lo largo de los años los programas de mejoramiento de barrios han ido evolucionando y ajustándose, buscando consolidar la gestión de los programas entre diferentes niveles de gobierno y desarrollando respuestas híbridas, flexibles, integrales y holísticas. En este contexto, el componente ambiental fue ganando un espacio en sí mismo. Si bien hoy la mayoría de los programas tienen metas y objetivos ambientales específicos, estos son habitualmente un complemento de la transformación física. Este enfoque es característico de los programas de mejoramiento urbano financiados por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (IAB) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), entre otros, y por los programas financiados a nivel nacional y/o local.

Cuando se analizan los programas de mejoramiento urbano más importantes de la región, aunque con variaciones, en su mayoría son programas gubernamentales desarrollados en asociación con otros actores (organizaciones de base, sociedad civil, sector privado). Estos programas cubren déficits de infraestructura y servicios básicos, necesidades de vivienda, regularización de la tenencia, mejora de algunas condiciones ambientales como recolección de residuos y espacios públicos, y en algunos casos la integración de estos barrios a la ciudad. La mayoría propone un enfoque holístico de la transformación urbana, e incluyen la dimensión ambiental y la reducción del riesgo de desastres. Aspectos tales como asegurar que la zona no se vea afectada por deslizamientos o inundaciones y que toda la infraestructura básica esté instalada han sido, en general, elementos esenciales en estos programas.

Sin embargo, como se mencionó, otras dimensiones ambientales suelen subsumirse a la obra y transformación física. Por lo tanto, el componente ambiental tiende a quedar acotado en mejorar la recolección de residuos sólidos, control de plagas y roedores, diseño de espacios comunes y campañas de sensibilización ambiental, entre otras actividades. La Tabla 1 resume algunos programas en la región, identificando su principal componente ambiental. Muchos no logran desarrollar un proceso participativo que permita incorporar visiones de resiliencia climática y desarrollo sostenible, y que se traduzcan en innovación técnica en vivienda, infraestructura y provisión de servicios, así como en un mejor uso del espacio, aprovechamiento de servicios ambientales, organización social y desarrollo de capacidades. Estos temas son clave a la hora de pensar si las intervenciones urbanas y las propuestas de mejoramiento integral de barrios continuarán brindando soluciones adecuadas en el futuro cercano, evitando quedar atrapado en propuestas e intervenciones poco resilientes.

Tabla 1: Resumen de programas de mejoramiento integral de barrios en América Latina y el componente ambiental de los mismos

PROGRAMA	Nacional	Regional / Local	Financiamiento	Componente ambiental
Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)	ARG	-	BID	Proveer intervenciones físicas que incluyen infraestructura básica, regularización dominial, relocalización, mitigación ambiental, consolidación de espacios públicos, saneamiento ambiental.
Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares, Rosario Hábitat	ARG	Rosario	BID/Municipio	Promover la integración física a través del reordenamiento urbano (accesibilidad, infraestructura, equipamientos y espacio público), el saneamiento ambiental, el mejoramiento y la construcción de viviendas, y la regularización dominial. Atenuar, evitar o compensar los impactos ambientales.
Subprograma y Programa de Urbanización de	ARG	-		Mitigar problemas ambientales

Villas y Asentamientos Precarios (SPUVAP-PUVAP) del Programa Federal de Construcción de Viviendas				
Programa de Saneamento e Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga	BRA	São Paulo	BM	Recuperar y preservar la calidad del agua.
Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM)	BRA	Manaos	BID/Estado	Devolver función ambiental y compatibilizar con el desarrollo del centro.
Programa Nova Baixada (Programa de Urbanização Integrada de Bairros da Baixada Fluminense)	BRA	Rio de Janeiro	BID/Estado	Mejorar la calidad ambiental: salud y saneamiento.
Programa Morar Carioca	BRA	Rio de Janeiro		Promover la sustentabilidad ambiental
Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB)	COL	Medellín		Mejoramiento Integral
Programa Integral de Mejoramiento de Barrios (PRIMED)	COL	Medellín	KFW Bank/PNUD /Municipio/ Comunidad	Mejorar el barrio y mitigación de riesgo.
Programa de Recuperación de Barrios “Quiero Mi Barrio”	CHI	-		Promover el cuidado del medio ambiente.
Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)	URU	-	BID	Promover la integración física.
Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)	URU	-	BID	Promover la integración física.
Programa Barrios de Verdad	BOL	La Paz	BID/Municipio	Mejorar los servicios básicos, ambientales y el control de riesgos.
Programa Vivir Mejor	MEX	-		Incorporar la sustentabilidad a partir de

				la preservación del patrimonio natural.
--	--	--	--	---

Fuente: *Elaboración propia*

3. Oportunidades para abordar el riesgo climático y la inclusión en Buenos Aires

Las ciudades deben combinar la agenda de “desarrollo tradicional” (acceso a infraestructura, servicios, vivienda, tenencia segura de tierras fuera de las zonas de riesgo, etc.) con otras agendas, tales como la reducción del riesgo de desastres (RRD), la adaptación y mitigación del cambio climático (Satterthwaite *et al.*, 2018). Existe un consenso generalizado de que para avanzar en las agendas internacionales de desarrollo⁶ se requiere trabajar en la sostenibilidad del desarrollo urbano y, para lograrlo, las ciudades y sus gobiernos, organizaciones, y ciudadanos, juegan un rol clave (WBGU, 2016; UN-Habitat, 2017; ELCAC, UN-Habitat y MINURVI, 2018; Hallegatte *et al.*, 2017).

En un informe reciente, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires destaca que los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) son la hoja de ruta para construir una ciudad más sostenible e inclusiva (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2019). La ciudad ha desarrollado una estrategia para localizar la Agenda 2030, incluyendo la revisión de todas las iniciativas, proyectos, políticas y trabajos liderados por la ciudad para evaluar su contribución a los ODS. También busca generar mecanismos para la participación de las partes interesadas, junto con el desarrollo de métricas y mecanismos de monitoreo y seguimiento, entre otros. Además, la ciudad se comprometió a ser resiliente, inclusiva y carbono neutral para el 2050. En línea con esta estrategia, desde 2009, la ciudad cuenta con un Plan de Acción de Cambio Climático 2010-2030 que se actualiza periódicamente. Las medidas implementadas a la fecha incluyen movilidad sostenible (carriles para bicicletas y peatones y expansión del sistema de autobuses rápidos, por ejemplo), instalación de iluminación LED en edificios públicos, en la vía pública y semáforos, mejora y expansión de espacios verdes, etc. Las últimas actualizaciones del Plan de Acción de Cambio Climático incorporaron un mayor enfoque en la inclusión social, intervenciones urbanas estructurales, salud, vulnerabilidad social y hábitats sustentables (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2015). La ciudad también es miembro de varias redes internacionales y es una de las 100 ciudades resilientes de la Iniciativa Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller. En los últimos 3 años,

como parte de los objetivos integración social y desarrollo sostenible, el gobierno de la ciudad ha implementado una serie de proyectos piloto que incorporaron calefones solares en nuevas viviendas sociales y edificios comunitarios.

Para avanzar, la ciudad de Buenos Aires, al igual que otras ciudades, necesita integrar agendas sectoriales, articular acciones y programas, mejorar las instituciones y los mecanismos de gobernanza, y lograr el apoyo de largo plazo de diferentes sectores y actores que trabajan en diferentes niveles (Anguelovski *et al.*, 2014). Los procesos de mejoramiento integral urbano (los actualmente en curso y futuros) no pueden eludir estos desafíos, por lo que se debe poner especial cuidado en no quedar atrapados en procesos poco sustentables, integrar aún más los enfoques sectoriales y co-crear futuros deseables basados en nociones de desarrollo sostenible y procesos participativos sólidos.

III. Proceso-proyecto participativo de mejoramiento integral urbano de villa 20

1. Contexto socio-urbano V20

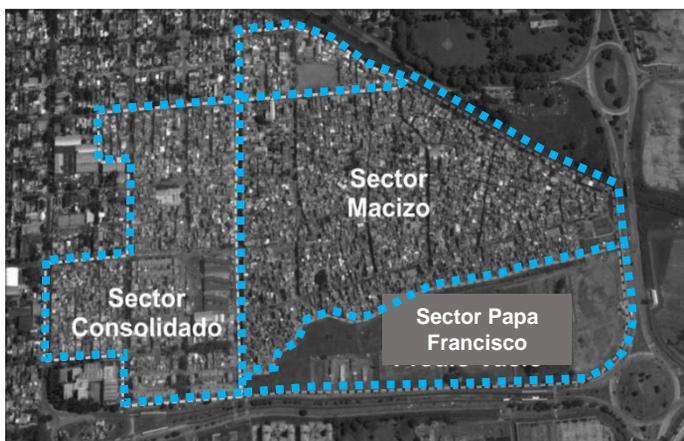
En Argentina, el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) ha registrado 4400 barrios populares⁷ en el país, con más de 4 millones de habitantes viviendo en condiciones informales y sin servicios básicos⁸. Por otro lado, la población en villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires (CABA) ascendió un 50% entre 2001 y 2010, albergando actualmente casi 200.000 personas (INDEC, 2010). En su gran mayoría, dicha población se encuentra localizada en la zona sur de la Ciudad, en las Comunas 8, 7 y 4.

Desde 2016, el gobierno de la ciudad se ha embarcado y comprometido con un ambicioso plan de integración urbana y social de asentamientos informales. Sin embargo, este plan no ha incorporado desde su concepción mejores prácticas en términos de sostenibilidad, como se mencionó con anterioridad, y que sean técnica y socialmente apropiadas. Este tipo de medidas no solo generan una serie de co-beneficios como es ahorros en la factura de servicios o mejorar las condiciones de drenaje pluvial, sino que también permiten dar un salto y evitar trayectorias de desarrollo poco eficientes. Como se mencionó, la ciudad de Buenos Aires se ha comprometido con los objetivos de desarrollo sostenible, por lo que es muy probable que

surjan sinergias positivas a medida que la ciudad desarrolla nuevas políticas e iniciativas.

La Villa 20 está ubicada en el barrio de Villa Lugano en la Comuna 8 de la CABA y es la cuarta villa más poblada de la ciudad, con aproximadamente 27.990 habitantes (Instituto de Vivienda de la Ciudad, 2016b) (19,2% del total de la población en villas) (Cosacov *et al.*, 2011). Ocupa unas 48 hectáreas divididas en tres sectores: un sector “consolidado” (12 has./30% de la población) que ha atravesado diversos procesos de reordenamiento hasta mediados de los 2000; un sector denominado “macizo” (24has/ 70% de la población) que no ha tenido ningún tipo de intervención y se ha conformado principalmente a partir de la producción social del hábitat; y finalmente un sector lindante a V20, denominado Papa Francisco (unas 12 has./donde se irá relocalizando el 20 % de la población de V20). Esta área es zona de reserva de suelo donde se construyen (en proceso) las 1665 viviendas nuevas a disposición del proceso de mejoramiento integral del barrio (ver Figura 1). Hasta que comenzaron los trabajos, V20 contaba con, como la mayoría de los asentamientos informales, suministro de agua, saneamiento, electricidad y drenaje de mala calidad o informal. Calles en mal estado y servicios mínimos de recolección de residuos sólidos, de salud, educación y mantenimiento de áreas comunes. La necesidad de vivienda llevó a la construcción de edificios de 3 o 4 pisos de altura con muy poca ventilación y luz natural, no siempre manteniendo estándares mínimos de seguridad, y una falta total de espacios verdes abiertos.

Figura 1. Sectores



Fuente: Elaboración propia

Las tierras del barrio comenzaron a ocuparse en el año 1948 (Instituto de Vivienda de la Ciudad, 2016a). En 1976 llega a tener casi 10.000 habitantes, cifra que cae drásticamente a unos 4.000 habitantes durante el proceso de erradicación de villas de la dictadura militar. A partir de la década del `90 vuelve a activarse el crecimiento y densificación de Villa 20, en el año 2000 comienza un plan de intervención que sufre sucesivas interrupciones y finaliza en 2006.

La relación entre el barrio y las instituciones estatales se restableció en 2016, pero quedó marcada por una historia de desconfianza y conflicto. En esta construcción de relación gobierno – vecinos, dos factores jugaron un papel central: a) Un conjunto de leyes que se firmaron pero nunca se implementaron, específicamente la Ley de Urbanización de V20 (No. 1.770 de 2005), y la Ley de Emergencia Ambiental, de Salud e Infraestructura (No. 2.054 de 2008), ambas leyes tenían como objetivo traer mejoras largamente esperadas por los residentes en V20, su falta de aplicación generó desconfianza para con el gobierno, y b) la toma colectiva del predio adyacente a la V20 anteriormente utilizados como cementerio de automóviles y su desalojo inmediato por parte de la justicia penal en agosto de 2014 (dónde hoy se construyen las viviendas del Papa Francisco). Ambos factores jugaron un papel clave, llevando a una mayor organización social y alineación de las diferentes demandas sociales.

Figura 2-3. Vistas de Villa 20



Fuente: IVC. Coordinación del Proceso de Mejoramiento y re-urbanización en Villa 20

Según datos del Censo realizado por el IVC en agosto de 2016 (Instituto de Vivienda de la Ciudad, 2016b), al inicio del proceso participativo de integración socio-urbana, vivían en V20 aproximadamente 27.990 personas, conformando 9.116 familias, las cuales habitaban en 4559 viviendas⁹. Otros datos que arrojó el censo: 24% de familias inquilinas, 63% de población joven (menor de 29 años), 59 % con empleo, 70% de las viviendas con planta baja y primer piso, 90% cuenta con acceso a servicios básicos en condiciones deficitarias (conexiones informales), y en su mayoría con buenos materiales de construcción (Instituto de Vivienda de la Ciudad, 2016b).

2. El concepto de proceso-proyecto

Por las características de la zona, sus dimensiones y el contexto, el proceso de mejoramiento integral de V20 es una intervención compleja a ejecutar por etapas. Por la estrategia y abordaje utilizado, sirve de modelo para otras intervenciones de mejoramiento integral en la ciudad. La propuesta requiere un alto grado de articulación entre las distintas agencias intervinientes y exige que adopten la estrategia metodológica diseñada y consensuada por los propios actores locales involucrados en el proceso de mejoramiento de V20.

La estrategia desarrollada para V20 se basa en el modelo de planificación “proceso-proyecto”, lo que implica que el resultado no es un “producto predefinido” elaborado en un escritorio de oficina con un enfoque tecnocrático, sino un “producto – meta” que surge desde un proceso territorial participativo y de concertación. Este “producto – meta” no está necesariamente definido por completo; se trata más bien de una “meta” hacia la que se dirigen las acciones del proceso, permitiendo modificaciones tanto sobre el camino escogido y las estrategias utilizadas para alcanzar las metas, como del producto final buscado.

La idea de proyectar normalmente se relaciona con crear o cambiar algo (generalmente nuevo e innovador) que nunca antes había existido. La idea de procesar está relacionada con hacer algo que hacemos normalmente y tiene la intención de crear valor al realizar una tarea repetidamente. La idea de “proceso-proyecto” integra ambos conceptos y produce un proceso nuevo, articulado, complejo y holístico.

El proceso se inicia en un "contexto histórico" que no podemos proyectar porque está relacionado con el pasado, es el punto de partida para organizar un marco de trabajo que genere sinergias entre actores para crear un proyecto específico (que tampoco podemos proyectar antes). En este

punto, el proyecto se une al proceso, y genera una estructura compleja, no vertical, que descansa en la participación para diseñar, gestionar e implementar acciones en el futuro. Las acciones futuras aprovechan el potencial que ofrece cada situación (Jullien, 2007) y los factores facilitadores que genera el propio proceso. Además, el proceso comienza en un contexto histórico que es al mismo tiempo un nuevo punto de partida que retroalimenta el proceso dando como resultado una estructura fractal y helicoidal (se expande y crece) que sigue agregando complejidad al enfoque a medida que evoluciona.

Este enfoque hace intrínsecamente “resilientes” los procesos desarrollados bajo un “modelo de planificación proceso-proyecto”, ya que es el resultado de procesos de adaptación en entornos urbanos adversos. Esta característica resiliente del proceso permite “navegar” (Jullien, 2007) diferentes situaciones y lograr un objetivo común aprovechando el contexto.

Cuatro estrategias están relacionadas con la idea de proceso-proyecto en la mejora de asentamientos urbanos:

- a. **Re-urbanización**, reconoce el proceso histórico-social de lo ya construido por la población como parte de la ciudad (producción social del hábitat). Garantiza el derecho a la ciudad en tanto acceso a la vivienda, a equipamientos sociales, al espacio público y a todos los servicios públicos.
- b. **Participación y transparencia** estructuran el proceso de toma de decisiones en un “diálogo de conocimientos” en donde cada actor tiene un rol. La participación es concebida como una matriz de dispositivos que facilitan la toma de decisiones a distintos niveles y utiliza distintas estrategias en un sistema de planificación integral abierta (permite incorporar cambios adecuándose a la complejidad de los problemas a resolver).
- c. **Progresividad en el mejoramiento del hábitat y la vivienda**, implica la incorporación de la dimensión temporal (etapas) del mejoramiento del hábitat y la vivienda. La progresividad, la *producción social del hábitat* es, en la mayoría de los casos, el único medio que disponen las familias para alcanzar la terminación de la vivienda y el mejoramiento habitacional como una variante de las políticas de vivienda.
- d. **Co-producción** entre actores (representantes de la comunidad, organizaciones sociales, distintas áreas de gobierno, etc.) para generar cambios estructurales a diferentes niveles. Requiere un enfoque

intersectorial, interdisciplinario y colaborativo que permita generar un impacto mayor al originalmente esperado y cambiar prácticas arraigadas.

La estrategia de intervención también incluye los siguientes aspectos:

- Un enfoque territorial multiescala: comuna, barrio, manzana y hogar;
- Enfoque de múltiples etapas, ya que la implementación se adapta para abarcar la complejidad del proceso, el número y tipo de soluciones requeridas y / o la disponibilidad de recursos;
- La necesidad de una coordinación constante de acciones entre escalas a medida que se desarrollan nuevos frentes de trabajo;
- La necesidad de anticipar cómo evolucionará el proceso en el mediano y largo plazo (incluso si excede el periodo de gobierno específico);
- Sostenibilidad y continuidad de la inversión pública para adecuar la evolución del proceso, asegurar la implementación progresiva de acciones y la inclusión de diversas fuentes de financiamiento; y
- La necesidad de promover la articulación intergubernamental para promover un enfoque integral del hábitat y la vivienda.

3. Los inicios del proceso-proyecto

Entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019 coincide la gestión política a nivel nacional y con la de la ciudad¹⁰, permitiendo intervenciones coordinadas en los asentamientos informales de la ciudad. Esta iniciativa política responde tanto a factores sociales como económicos. Por un lado, la necesidad sentida de abordar las condiciones de vida en los asentamientos informales, una necesidad que había sido relegada por administraciones anteriores; por otro lado, el deseo de impulsar el desarrollo del sur de la ciudad, en particular la Comuna 8, que tenía los peores indicadores en términos de hábitat y vivienda en la ciudad. Además, la ciudad de Buenos Aires fue sede de los Juegos Olímpicos de la Juventud 2018, construyéndose la villa y el parque olímpico en la Comuna 8, a pocas cuadras de la V20. Si bien constituyen inversiones importantes directamente ligadas al evento olímpico, también aportan a la rehabilitación urbana de la zona, que incluye el proceso de mejoramiento de la V20 y la construcción de nuevas viviendas en Barrio Papa Francisco.

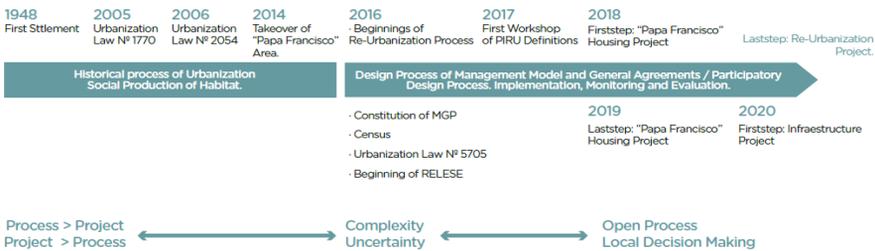
El Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) quedó a cargo de la implementación del mejoramiento integral de V20 y la construcción de

viviendas en el Barrio Papa Francisco. Tradicionalmente, los Institutos de Vivienda en Argentina, nacidos a fines de la década de 1960, se crearon para construir viviendas como parte de la política de obra pública de los gobiernos. Hoy, su estructura institucional responde a ese mandato original. Esta fue una de las primeras barreras a superar en el desarrollo del proceso participativo para el mejoramiento en V20, ya que el proceso participativo en la fase de diseño chocó con ideas profundamente arraigadas de diseños técnicos y planes maestros desarrollados desde el escritorio de una oficina gubernamental. Por otro lado, los vecinos también estaban acostumbrados a programas públicos que entregaban casas terminadas (llave en mano), donde no tenían nada que decir o aportar. Cambiar estos modos de trabajo fue un desafío.

Cuando se aprobó el proceso de intervención, el primer paso fue volver a involucrar a los actores sociales de V20, definir los objetivos de la intervención e involucrar a los actores locales relevantes en el proceso de toma de decisiones.

Las principales cuestiones planteadas por los vecinos de V20 al inicio del proceso fueron: a) un fuerte descreimiento y falta de confianza de la población debido a la situación deficitaria del barrio y falta de respuesta histórica del estado; b) una demanda de mayor participación e involucramiento en el proceso de toma de decisiones y los espacios de participación generados; c) una demanda de co-definición de los criterios utilizados para adjudicar nuevas viviendas y otros beneficios derivados del proceso; d) incorporación del derecho a la vivienda para inquilinos; y e) la necesidad de realizar un censo.

Figura 4. Proceso en Villa 20



Fuente: IVC. Coordinación del Proceso de Mejoramiento y re-urbanización en Villa 20

Teniendo en cuenta estas inquietudes iniciales, a lo largo de 2016 se consolidó un espacio de toma de decisiones multi-actor llamado Mesa de Gestión Participativa (MGP), que incluyó a miembros de la Junta Vecinal, referentes sociales, referentes de manzanas u organizaciones, vecinos independientes, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales¹¹. El proceso de conformación de este espacio fue iniciado por el IVC e incluyó la generación de acuerdos con cada uno de los actores involucrados de una u otra forma en el proceso de integración socio-urbana, y su inclusión en la toma de decisiones¹².

La primera acción de la Mesa de Gestión Participativa (MGP) fue acordar una serie de definiciones estructurales, entre las que se encuentran las siguientes:

- a. El diseño participativo y la presentación de los proyectos urbanísticos y arquitectónicos de viviendas nuevas, mobiliario urbano y espacio público a desarrollar en el sector Papa Francisco (las obras comenzaron en octubre de 2016);
- b. Audiencia Pública, en cumplimiento de la Ley N° 1.770, en la que se presentó la estrategia para el Proceso de Mejoramiento Integral (PIRU);
- c. Diseño participativo del censo que realizó el IVC con el acompañamiento de actores y organizaciones sociales entre agosto y septiembre de 2016;
- d. El proyecto de ley de mejoramiento, zonificación e integración de la Villa 20 (Ley N° 5.705, aprobada en noviembre de 2016, que permitió la consolidación y legitimación del proceso-proyecto y la estrategia de participación¹³;
- e. El diseño participativo de la Encuesta Socio-espacial (RELSE), que complementa la información censal.

La Ley 5.705 fue un primer hito en los inicios del proceso. Su aprobación reguló tres aspectos fundamentales del PIRU: a) una metodología de trabajo participativo para la definición de todas las etapas del proceso y la institucionalización del MGP como co-garante y herramienta para la participación activa de los vecinos¹⁴; b) el alcance del PIRU en cuanto a la construcción de nuevas viviendas, la mejora de viviendas existentes, la apertura y consolidación de vías públicas, la provisión de mobiliario urbano, la mejora y consolidación del espacio público y la provisión de infraestructura de servicios urbanos (redes de agua potable, electricidad, alcantarillado y drenaje pluvial); y c) el establecimiento de normativas urbanísticas que garanticen las mismas condiciones de habitabilidad para todos los sectores

del barrio en cuanto a impactos, apertura de calles, normativa urbanística, normativa de edificación, etc.

Estas discusiones permitieron que a medida que el proceso de integración socio-urbana comenzó a tomar forma, la meta política inicial de construir 1600 soluciones habitacionales se revisa, transforma y consolida en un proceso de mejoramiento integral. Esta redefinición captura la conjunción de intereses y acuerdos alcanzados entre las organizaciones sociales y, en paralelo, la transformación institucional del IVC. Así se definen tres ejes principales de intervención: integración urbana, integración habitacional e integración socioeconómica (Tabla 2).

Tabla 2. Componentes de la Integración socio – urbana en Villa 20

Ejes	Productos
Integración urbana	Infraestructura abastecimiento de redes de agua, cloacas, electricidad y pluviales
	Conectividad y accesibilidad apertura de calles y pasajes
	Espacio público Mejoramiento o creación de nuevas plazas, veredas y otros espacios públicos
	Regularización dominial Seguridad de tenencia para el conjunto del barrio
Integración habitacional	Construcción de viviendas viviendas nuevas
	Mejoramiento de viviendas existentes
	Generación de espacios de ventilación e iluminación patios-pulmones de manzana
Integración socio-económica	Equipamiento urbano Centros de salud, escuela primaria y primera infancia
	Emprendimientos productivos y empleo

Fuente: Elaboración propia

Como puede verse en la tabla, si bien se incluyen algunos componentes tales como infraestructura y servicios de calidad o generación de espacios con mayor ventilación y luz natural, que son esenciales para la resiliencia climática, no se explicita en ninguno de los tres ejes, una dimensión de desarrollo sostenible y resiliencia al clima.

Aunque la ciudad cuenta con una Agencia de Protección Ambiental (APRA) responsable de desarrollar políticas, programas y planes ambientales, incluido el Plan de Acción de Cambio Climático de la ciudad, y

una Oficina de Resiliencia de la Ciudad responsable de asegurar la alineación e inclusión del lente de resiliencia en los programas y planes de la ciudad, estas agencias no se involucraron en las etapas iniciales del proceso.

Es el proceso participativo, explicado en las siguientes secciones, el que permite incorporar visiones alternativas en el proceso de transformación urbana de V20, y empezar a pensar en términos de sostenibilidad para incluir temas como eficiencia energética, reequipamiento de viviendas, intervenciones en el espacio público y movilidad adecuada a las necesidades de los vecinos, y que a su vez permita dar un salto y evitar trayectorias de desarrollo poco sustentable.

4. El proceso participativo: dispositivos utilizados

La participación es una dimensión autónoma de la estrategia de intervención que atraviesa todo el proceso e implica cambios profundos en la concepción de la política pública, así como también en el rol de los habitantes del barrio en los procesos de toma de decisiones. Esta concepción implica, por un lado, la necesidad de definir objetivos e instrumentos que estructuran un esquema de abordaje territorial en diferentes escalas, constituido por múltiples dispositivos de participación (Motta, Almansi *et al.*, 2017). Por otro exige, también, como ya se mencionó, cambios institucionales con el fin de adaptar la organización interna del IVC y la lógica tecnocrática de abordaje de los procesos y del proyecto.

Para instrumentar la participación se diseñaron un conjunto de dispositivos que permiten fortalecer la articulación inter-actoral en diferentes niveles de complejidad (internos y externos a los procesos del IVC). Estos espacios o dispositivos diseñados, modificados y adaptados apuntan a: a) generar un proceso de diálogo y toma de decisiones que involucre a todos los actores participando del proceso, b) garantizar el ejercicio de derecho, la transparencia y la sostenibilidad de los procesos de corto, mediano y largo plazo.

El conjunto de dispositivos creados, tienen un carácter flexible y horizontal, se adaptan al proceso-proyecto y no operan de manera jerárquica, sino que buscan propiciar distintos tipos de participación, de acuerdo con la naturaleza de los temas abordados y los actores convocados. Estos dispositivos refieren tanto a espacios de carácter informativo como a instancias de co-gestión. Cada dispositivo se adapta a las diferentes etapas y pasos del PIRU y sus diferentes escalas.

Figura 5. Dispositivos de soporte del proceso participativo Villa 20



Fuente: IVC. Coordinación del Proceso de Mejoramiento y re-urbanización en Villa 20

Los espacios participativos están diseñados para acompañar a los vecinos de V20 a lo largo de los 10 pasos del proceso de mejoramiento e integración socio-urbana. El proceso, comienza con el censo, seguido de la encuesta y la participación de los vecinos en los talleres por manzana para definir los términos del PIRU, y finaliza con la mudanza a una vivienda nueva o el acceso a mejoras.

Para mayor claridad, los espacios participativos se pueden agrupar en cuatro grupos. Cada uno incorpora una serie de herramientas y todos están a travésados por un dispositivo de comunicación que busca asegurar la transparencia y el acceso a la información durante todo el proceso (Figura 5).

1. *Dispositivo de relevamiento y diagnóstico:* permite complementar la información del censo, conocer en detalle la realidad de cada familia y cada vivienda-manzana. El proceso de relevamiento de las, aproximadamente, 9.200 familias y 4.500 viviendas del barrio se estructuró en etapas, organizadas en relación a las instancias de entrega de viviendas nuevas para la relocalización de las familias. Se realizó a lo largo de 24 meses por un equipo mixto (social y arquitectónico) de 80 personas.
2. *Dispositivos de concertación:* permiten la generación de consensos para la toma de decisiones sobre las diferentes problemáticas que surgen en el proceso. Incluye los siguientes espacios:

Mesa de Gestión Participativa (MGP) es un espacio abierto a todas las organizaciones y habitantes del barrio para la comunicación de avances del PIRU y la aprobación de los temas elevados por la Mesa Técnica de Gestión Participativa. Este espacio genera documentos de trabajos que son compartidos con todos los asistentes a fin de transparentar el proceso de aprobación de cada uno de los temas.

Mesa Técnica de Gestión Participativa (MTGP) es un espacio de carácter técnico conformado por el IVC, los vecinos y las organizaciones sociales del barrio, en el cual se planifica el conjunto del proceso, así como también se validan por consenso los pasos y acciones a seguir. En cada instancia de MTGP se labra un acta que es firmada y enviada a cada uno de los integrantes de la mesa. Lo consensuado es elevado a la MGP para su debate y aprobación. Todas las acciones instrumentadas a nivel institucional y administrativo en el IVC tienen origen en el debate propiciado por esta mesa y enriquecido por la MGP. 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, entre otros. Dichos actores velan por la transparencia del proceso y por la generación de consensos generales.

Talleres por Manzana: son instancias relevantes para la definición de los criterios de intervención y afectación de las manzanas del barrio. Los talleres son el dispositivo de definición y consenso directo con los habitantes de la manzana y constan de 3 etapas:

- a. La definición del PIRU por manzana, la cual fue realizada entre 2017 y 2019, y tuvo el objetivo de elaborar el proyecto de reordenamiento de las mismas a partir de la definición de aperturas de calles, pasajes y patios (esponjamiento). Esta etapa busca consensuar con los habitantes de la manzana el diagnóstico y la propuesta de reordenamiento de la misma, para finalmente votar o consensuar el proyecto definitivo de manzana a ejecutar.
- b. La presentación de acuerdos de relocalización por manzana, se realiza en todas las manzanas luego de haber concretado un avance relevante de entrevistas con las familias afectadas por relocalización en la etapa anterior.
- c. El seguimiento de la implementación y el asesoramiento técnico: consiste en el desarrollo de talleres para informar y evaluar el avance de las obras, así como también de la reconfiguración de parcelas y espacios libres (patios, pasajes y calles).

Espacio para acompañar a las familias a lo largo del proceso antes y después de mudarse a una nueva vivienda, incluye coordinación de visitas a obras de construcción, talleres previos y posteriores a la mudanza relacionados con el establecimiento de asociaciones de copropietarios, encuentros destinados a fortalecer la estructura de gestión y mantenimiento de las nuevas viviendas adjudicadas.

Espacio de articulación con instituciones y organismos territoriales se organiza en dos niveles: a) coordinación de actividades y acciones dentro de cada una de las entidades competentes en el territorio; y b) articulación en torno a temas cuando faltan protocolos de acción definidos o herramientas adecuadas para abordarlos.

Figura 6. Talleres por manzana



Fuente: IVC. Coordinación del Proceso de Mejoramiento y re-urbanización en Villa 20

3. *Espacio de adjudicación de soluciones habitacionales* es donde se desarrollan las entrevistas con cada una de las familias afectadas por los proyectos de reurbanización, con el fin de acordar la solución habitacional a adoptar (vivienda nueva construida por el IVC, crédito hipotecario para compra de vivienda o canje de viviendas)¹⁵ y las condiciones para su acceso. Dicho acuerdo se formaliza para luego

avanzar con el otorgamiento de la solución habitacional definitiva. Las familias que son reubicadas en nuevas viviendas son compensadas económicamente por la vivienda que dejan y que es demolida. Esta compensación económica se descuenta del valor de la nueva vivienda. En el caso de que el valor de la vivienda original sea del 50% o menos del valor de la vivienda nueva, la Subsecretaría de Desarrollo Social podrá otorgar un subsidio para compensar esta diferencia. Para fijar un valor a las viviendas existentes se considera: superficie construida (con diferentes coeficientes según sea superficie cubierta, semicubierta o no cubierta), 'índice de habitabilidad' relacionado con la calidad de la construcción, e índice oficial del costo de construcción.

4. *Espacio de consulta y atención* dirigido a canalizar las problemáticas y demandas espontáneas de los vecinos. Funciona en la Oficina Territorial de Gestión, con una frecuencia semanal y una concurrencia de más de 3000 vecinos y vecinas desde su puesta en marcha.

Además, destacamos la conformación de la *Mesa de Cuidado y Sensibilización Ambiental* como un espacio emergente de participación.

Preocupaciones sobre resiliencia climática y desarrollo sostenible van surgiendo a lo largo del proceso de mejora, principalmente cuando comienzan a abordarse los déficits de desarrollo. A medida que se transforma el trazado del barrio (apertura de calles y pasajes, demolición de viviendas) se mezclan problemas viejos y nuevos. Los servicios de recolección de residuos deben adaptarse, pero son lentos para hacerlo. Mientras tanto, se acumulan desechos, roedores, agua estancada, criaderos de mosquitos (asociados con el riesgo de fiebre del dengue), etc. La reconfiguración de los macizos urbanos da lugar a la apertura de patios y espacios comunes, y un nuevo trazado de calles. La re-adequación de viviendas trae la necesidad de mejorar la circulación del aire, discutir el arbolado y cubierta verde, la permeabilización del suelo para mejorar la absorción de agua, entre otras cosas, junto con mejorar la movilidad y conectividad al resto de la ciudad.

Lentamente, estas “nuevas” preocupaciones de los vecinos incitan a la participación de distintas oficinas de gobierno en el diseño conjunto de soluciones para estos problemas emergentes, incluidos los asociados con mayores impactos climáticos. Simultáneamente, como parte de la definición de la estrategia de resiliencia de la ciudad, diferentes oficinas del gobierno de la ciudad trabajaron de forma conjunta en el desarrollo de la estrategia de resiliencia para la Comuna 8, donde se propuso abordar una serie de problemas, entre ellos: eventos climáticos extremos (islas de calor y

tormentas que causan inundaciones), infraestructura y déficit de servicios en barrios informales, dificultad para acceder a la vivienda y el desafío de regenerar el espacio urbano (Rockefeller Foundation, 2019). En línea con esto, APRA comenzó a monitorear las olas de calor en V20 y definió junto con el IVC y la oficina de Resiliencia una línea base para monitorear cambios de temperatura a medida que avanza el proceso de reurbanización.

La mesa de cuidado y sensibilización ambiental cuenta con la participación de referentes vecinales locales, el defensor del pueblo, empresas prestatarias de servicios públicos (agua y saneamiento, electricidad), y agencias gubernamentales. Este espacio se ha vuelto central en la articulación intragubernamental. También ha permitido la consolidación de una red de referentes comunitarios comprometidos con un ambiente sostenible y saludable. Periódicamente, esta mesa informa a MGTP y MGP sobre las acciones realizadas y los consensos logrados, de manera que todas las acciones estén alineadas.

Figura 7. Proyecto de transformación de una manzana (afectación parcial en Amarillo, afectación total en rojo)



Fuente: IVC. Coordinación del Proceso de Mejoramiento y re-urbanización en Villa 20

IV. Resultados y análisis del proceso del proceso-proyecto participativo

1. Resultados de la primera etapa del proceso-proyecto participativo en V20 (2016-2019)

A cuatro años del inicio de la intervención los principales resultados son:

1. Se votaron el 100 % de los proyectos de manzana. A lo largo de 24 meses, se lograron acuerdos con aproximadamente unas 4200 familias con el apoyo de un equipo de 80 técnicos.

2. Las primeras 830 familias se mudaron (el 40 % del total de familias a mudarse) y completaron los 10 pasos de re-urbanización planificados.

3. A lo largo del proceso de relocalización y liberación de espacios en el macizo:

- No hubo casos ocupación de espacios liberados.
- Hubo un 97,6 % de aceptación y conformidad con la relocalización.
- 335 viviendas fueron demolidas para abrir calles y patios.
- Se abrieron 400 metros lineales de calles.
- Se liberaron 140 metros lineales de pasaje.
- 834 viviendas se encuentran en construcción para ser entregadas entre febrero y junio de 2020.
- Se realizaron reparaciones de emergencia en 153 viviendas con alto nivel de precariedad.
- El 50 % de los edificios del Papa Francisco tiene consorcios conformados jurídicamente.

4. Están en marcha las obras de infraestructura de agua, cloacas, electricidad, y pluviales en el sector del macizo.

5. Las áreas de salud y educación del gobierno de la ciudad se incorporaron al proceso participativo, y se construyó un nuevo centro de salud, se remodeló otro y se construyó nueva escuela de nivel primario con una matrícula de 700 alumnos.

6. La participación está instalada en el barrio, existe una mayor confianza y conocimiento del PIRU por parte de los vecinos:

- 12.400 vecinos participaron de la MGP.
- Se realizaron 126 mesas técnicas con referentes y técnicos asesores.
- 4200 vecinos participaron de la definición de los proyectos de manzana.
- 2900 vecinos visitaron las viviendas en construcción.
- 54 organizaciones comunitarias participaron del proceso, 3100 vecinos asistieron a la mesa de consulta¹⁶.

Figura 10. Evolución del PIRU 2016-2019



2016

(a)



2017

(b)



2019

(c)

Fuente: IVC. Coordinación del Proceso de Mejoramiento y re-urbanización en Villa 20

Figura 11. Nuevas viviendas Papa Francisco



Fuente: IVC. Coordinación del Proceso de Mejoramiento y re-urbanización en Villa 20

2. Impacto del proceso participativo en la construcción de una línea de trabajo de resiliencia climática dentro de V20

La estrategia participativa en V20 tuvo un impacto significativo en los resultados antes mencionados (Arqueros *et al.*, 2019; Roitman, 2019; Zapata, 2020). La inclusión de la participación como eje central de intervención y herramienta de gobernanza democrática ha permitido, por un lado, potenciar el impacto de las acciones en el territorio, garantizando espacios de toma de decisiones para la población y, por otro, asegurar la sostenibilidad en el tiempo de los acuerdos generados a partir de las distintas negociaciones, muchas veces complejas y contradictorias, en cuanto a la distribución de beneficios (Clemente, 2017).

Los espacios de participación conformados permiten diferentes niveles de participación de la población (informativa, consultiva o de toma de decisiones), y juntos forman un sistema de co-gestión del proceso de mejoramiento, jugando un papel clave en el proceso de toma de decisiones durante las etapas de planificación, implementación y seguimiento.

Este ejercicio de participación permanente permitió una rápida adaptación y apertura a cambios que fueron surgiendo durante el proceso,

incluyendo, por ejemplo, los generados por la pandemia de COVID 19, que provocó cuarentena y distanciamiento social. Rápidamente los actores involucrados en el proceso de mejoramiento integral acordaron líneas de acción y reorganizaron actividades para garantizar la asistencia sanitaria, distribuir alimentos, el acompañamiento a personas mayores y con necesidades especiales de salud y el apoyo de emergencia.

La estrategia participativa para V20 es tanto una herramienta para la acción estatal como una herramienta para monitorear sus acciones durante el proceso de intervención. Es importante aclarar que el impacto de la participación en V20 ha dependido principalmente de redes preexistentes y de la experiencia de sus referentes barriales, quienes han fortalecido sus capacidades organizativas y de construcción de consensos en los nuevos espacios participativos (por ejemplo, MGP / MGTP)¹⁷.

La estrategia participativa trajo cambios fundamentales al proceso en V20, permitiendo comenzar a integrar la resiliencia climática y sostenibilidad en las políticas de mejoramiento barrial, cambios que permanecerán por largo plazo, más allá que la duración de la obra física en sí. Se pueden destacar cuatro cambios fundamentales: a) facilitó la gestión de conflictos en diferentes niveles, promoviendo la resolución por consenso o votación (democracia participativa); b) incentivó la apropiación del proceso y las transformaciones del barrio por parte de los vecinos, garantizando así su sostenibilidad; c) alentó y en algunos casos obligó, a los organismos gubernamentales a realizar los ajustes institucionales necesarios para operar de manera más eficiente y flexible, respondiendo a las necesidades del proceso-proyecto y del barrio¹⁸ y d) involucró a otras agencias gubernamentales no directamente comprometidas con el proceso de mejoramiento pero que se sumaron a medida que fueron surgiendo nuevas demandas, lo que los llevó a redefinir sus acciones programáticas para satisfacer las necesidades del barrio.

V. Desafíos

Los proyectos de mejoramiento integral abordan cuestiones que son esencialmente complejas y desafían constantemente las prácticas tradicionales de la política pública. El proceso-proyecto de integración socio-urbana en V20 construyó un proceso participativo sólido e integral que, como se mencionó, contribuye a mejorar la gobernanza urbana y la democracia participativa, así como promueve una nueva coalición de actores para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las transformaciones (tanto físicas

como sociales). El enfoque participativo impregnó al organismo ejecutor (IVC) y se fortaleció al integrar al proceso otras áreas de gobierno, tanto a nivel territorial como institucional. Esta transformación ofrece un camino para construir una plataforma sólida para la gobernanza urbana a largo plazo.

En estos años se están abordando muchos de los problemas relacionados al hábitat en V20. Un desafío inmediato es completar todo el trabajo físico asociado con la infraestructura básica, proporcionar conexiones intradomiciliarias, garantizar la prestación de servicios, terminar las viviendas nuevas y el proceso de relocalización, completar la renovación de espacios públicos, la regularización y titulación e intervenir en áreas que se han abierto como parte de la reconfiguración de los macizos para garantizar la entrada de luz, la circulación de aire, y accesos al interior de las manzanas, entre otros. Esto va de la mano de transformaciones sociales y económicas, y la adopción de mecanismos participativos como vehículo para alcanzar consensos y sostener todas las actividades.

En este artículo nos enfocamos especialmente en los detalles del proceso participativo porque creemos que es un componente esencial, junto con el trabajo interdisciplinario y las acciones transversales, para impulsar cambios en las políticas y prácticas locales. También permite una mejor forma de abordar los problemas en barrios populares, en momentos en que las ciudades deben garantizar modelos de desarrollo más inclusivos y resilientes. El proceso participativo en V20 es una plataforma desde la cual trabajar nuevos desafíos, incluyendo la profundización de un enfoque holístico que integre objetivos ambientales y de resiliencia climática para evitar trayectorias de desarrollo urbano poco sustentable.

En este sentido, identificamos tres dimensiones que aun necesitan ajustes o el desarrollo de nuevas estrategias.

La primera dimensión se enfoca en fortalecer, extender y sostener el proceso participativo. Diferentes experiencias han demostrado que a medida que se alcanzan objetivos individuales, la participación de los vecinos en los procesos de toma de decisiones disminuye. El proceso requiere un uso y ajuste constante de los enfoques y dispositivos de participación, incluyendo una mayor participación de otras áreas de gobierno (por ejemplo, agencia ambiental, salud, oficina responsable de los espacios públicos y diseño urbano, etc.), para seguir abordando los problemas que aún deben resolverse. La incorporación de diferentes oficinas de gobierno en los procesos participativos muchas veces aún se ve obstaculizada por la persistencia de

prácticas tradicionales de intervención fragmentadas, y donde el abordaje territorial no está contemplado.

Una segunda dimensión que requiere profundizarse es la integración del barrio con el entorno inmediato, es decir, con la Comuna 8 y con el resto de la ciudad. En parte, como respuesta a este desafío, durante 2018 y 2019 diferentes áreas del gobierno de la ciudad trabajaron en el desarrollo de la estrategia de resiliencia para la Comuna 8, y acordaron varias líneas de acción. Este ejercicio potenció la articulación horizontal entre diferentes áreas de gobierno y sentó las bases para la construcción de políticas públicas resilientes para la Comuna.

La tercera (y nueva) dimensión se relaciona con la incorporación del uso de infraestructura verde, de energía baja en carbono y eficiencia energética, de reequipamiento de viviendas con criterios de sustentabilidad ambiental, entre otros. Estas medidas pueden mejorar las condiciones habitacionales (mejorar la circulación de aire, el aislamiento térmico, servicios básicos completos, etc.), y la calidad y prestación de servicios por parte de los espacios abiertos (públicos y privados) promoviendo espacios verdes con mayor capacidad de absorción y regulación, mejor conexión y circulación dentro del barrio y con la Comuna, mejor calidad del aire y mejores condiciones generales del hábitat. Este tipo de medidas se traducen en beneficios económicos, por ejemplo, en menores costos en las facturas de luz o en la generación de oportunidades de empleo, así como en beneficios directos para la salud (menos casos de enfermedades respiratorias y cutáneas, menor riesgo de dengue, bienestar mental y físico, etc.). La incorporación de este tipo de prácticas es discutida cada vez con mayor frecuencia en la mesa de cuidado y sensibilización ambiental, y contribuirán a la sostenibilidad económica, social y ambiental a mediano y largo plazo de V20. Las acciones de diferentes áreas de gobierno, tales como la construcción de una línea base para monitorear el efecto isla de calor en V20 contribuirá a generar una mayor sensibilización sobre el tema, integración de actores y nuevas oportunidades para ajustar las acciones.

A la fecha, la resiliencia climática no ha sido una prioridad en los procesos de mejoramiento barrial, aun cuando existe mucho potencial por su vinculación directa con la reducción de riesgos y mejora de las condiciones generales de vida, además de contribuir a reducir costos asociados con el pago de servicios formales. Es fundamental que las prácticas participativas y resilientes al clima se incorporen e integren institucionalmente en los procesos de mejoramiento barrial y en las políticas públicas en general. Es un

desafío que requerirá de cambios en las maneras de planificar y actuar, de la reformulación de planes maestros, códigos y estándares de construcción, de una adopción más acelerada de infraestructura verde y azul e/o hídrica, y utilización de fuentes de energía bajas en carbono en toda la ciudad. También requerirá de sectores público y privado preparados para incorporar soluciones sociales y técnicas innovadoras, y mayor creatividad para generar financiación.

En muchos aspectos, V20 se ha convertido en un ejemplo para otros procesos-proyectos de integración socio-urbana, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en Argentina. El proceso desarrollado en V20, unido a su estrategia de participación y el interés generado en diferentes oficinas de gobierno y diversos actores, permite anticipar que en contextos como el de la V20, es posible empezar a pensar más allá de la provisión de necesidades básicas e incorporar ideas de descarbonización y desarrollo sostenible. Esto requiere comenzar a trabajar simultáneamente en las tres dimensiones mencionadas anteriormente: fortalecer el proceso participativo, fomentar la integración socio - urbana y desarrollar la resiliencia climática, con el objetivo de obtener beneficios sociales y ambientales más amplios.

A pesar de los enormes desafíos, existe una ventana de oportunidad para influir en la transformación de programas, procesos y prácticas de gobierno. Es necesario generar cambios mentales para avanzar hacia trayectorias de desarrollo más sustentables, aprovechando estructuras participativas, y los cambios sociales y físicos logrados. Mostrando así, que es factible trabajar en la agenda urbana “tradicional”, junto a la agenda de riesgo de desastres, la de adaptación y mitigación climática (Bartlett y Satterthwaite, 2016; Satterthwaite *et al.*, 2020), y avanzar hacia respuestas más inclusivas e integrales.

Referencias Bibliográficas

- Adler, V. & Vera, F. (2018). *Vivienda ¿qué viene? de pensar la unidad a construir la ciudad*. Inter-American Development Bank (BID), https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf
- Anguelovski, I., Chu, E. & Carmin, J. (2014) “Variations in approaches to urban climate adaptation: Experiences and experimentation from the global South”. *Global Environmental Change*, 27, 156-167.

- Araos, M., Berrang-Ford, L., Ford, J. D., Austin, S. E., Biesbroek, R. & Lesnikowski, A. (2016). "Climate change adaptation planning in large cities: A systematic global assessment". *Environmental Science & Policy*, 66, 375-382.
- Arqueros Mejica, M. S., Rodríguez, M. F., Rodríguez, M. C. & Zapata, M. C. (2019). "Gobernanza neoliberal: una lectura crítica de la política de villas (2015 – 2018)". *Revista Pensum*, 5(5), 13-26.
- Banco Mundial (2018). Year Review in 14 charts. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/12/21/year-in-review-2018-in-14-charts>
- Clemente, A. (2017). "La participación social en las políticas sociales. Una necesaria revisión". *Medio Ambiente y Urbanización*, 86(1), 191-204.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), el Foro de los Ministros y Máximas Autoridades del sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) (2018). *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe (2016 – 2036)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42144-plan-accion-regional-la-implementacion-la-nueva-agenda-urbana-america-latina>
- Cosacov, N. et al. (2011). *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo*. Documentos de Trabajo N° 56. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA).
- Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) (2020). Población total por sexo y tasa de crecimiento media anual intercensal. Ciudad de Buenos Aires. Años 1855-2010, <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=28020>
- German Advisory Council on Global Change (WBGU) (2016). *Humanity on the move: Unlocking the transformative power of cities*. Summary, WBGU. Berlin, https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2016/pdf/wbgu_hg2016_z_en.pdf
- Hallegatte S., Vogt-Schilb, A., Bangalore, M. & Rozenberg, J. (2017). *Indestructibles: Construyendo la resiliencia de los más pobres frente a desastres naturales*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad (2016a). *Algunos lineamientos sobre los orígenes de Villa 20*. Buenos Aires: Biblioteca y Archivo Histórico del IVC.

- Instituto de Vivienda de la Ciudad (2016b). *Informe Final Censo 2016 Villa 20*. Departamento de Estadísticas y Censos, Gerencia Operativa de Intervención Social y Hábitat, Gerencia de Desarrollo Habitacional. Buenos Aires.
- Jaitman, L. (2015). “Urban infrastructure in Latin America and the Caribbean: public policy priorities”. *Latin American Economic Review*, 24. Doi: 10.1007/s40503-015-0027-5
- Jullien, F. (2007). *Conferencia sobre la eficacia*. Buenos Aires: Katz
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2019). *Integración socio urbana de barrios populares. Génesis, recorrido y futuro de una nueva política de estado en la Argentina*. Ministerio de Salud y Desarrollo Social. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf
- Motta, J. M. (2017). *Proceso: participación – vivienda. 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 doctoral en Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- Motta, M., Almansi, F. et al. (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*, 86(1), 145-168.
- Motta, M., Almansi, F. et al. (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”. *Cuestión Urbana*, 2(3), 179-196.
- Observatorio Latinoamericano de la New School (OLA) (2019). *Monitoring processes and outcomes in slum upgrading in Buenos Aires*. Informe Técnico de Evaluación presentado al Instituto de la Vivienda de Buenos Aires.
- Revi, A., Satterthwaite, D., Aragón-Durand, F., Corfee-Morlot, J., Kiunsi, R.B.R., Pelling, M., Roberts, D., Solecki, W., Pahwa Gajjar, S. & Sverdlík, A. (2014). “Urban areas in field”. In Field, C. B. et al. (eds.). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 535–612.
- Rockefeller Foundation (2019). *100 Resilient Cities. Comuna 8 a escala humana. Definición estratégica de proyecto*. Buenos Aires. Buenos Aires Resiliente. Gobierno de la Ciudad Buenos Aires.
- Roitman, A. (2019). “Urban policies, innovation and inclusion: Comuna 8 of the city of Buenos Aires”. In Geraghty, N. H. D. & Massidda, A. L. (eds.). *Creative Spaces: Urban Culture and Marginality in Latin America*. London: Institute of Latin American Studies, 155-180.

- Rojas, E. (2019). "No time to waste in applying the lessons from Latin America's 50 years of housing policies". *Environment and Urbanization*, 31 (1), 177-192.
- Romero-Lankao, P., Hughes, S., Qin, H., Hardoy, J., Rosas-Huerta, A., Borquez, R. & Lampis, A. (2014). "Scale, urban risk and adaptation capacity in neighborhoods of Latin American cities". *Habitat International*, 42, 224-235.
- Sandoval, C., Sanhueza, A. & Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Santiago de Chile: United Nations and CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf
- Satterthwaite, D., Archer, D., Colenbrander, S., Dodman, D., Hardoy, J. & Patel, S. (2018). *Responding to climate change in cities and in their informal settlements and economies*, Paper prepared for the IPCC, International Scientific Conference on Cities and Climate Change in Edmonton, March 2018. International Institute for Environment and Development (IIED) and IIED-América Latina.
<https://pubs.iied.org/pdfs/Go4328.pdf>
- Satterthwaite D., Archer, D., Colenbrander, S., Dodman, D., Hardoy, J., Mitlin, D. & Patel, S. (2020). "Building Resilience to Climate Change in Informal Settlements". *One Earth*, 2(2), 143-156.
- Sheridan, B. & Satterthwaite, D. (eds.) (2016). *Cities on a Finite Planet: Towards transformative responses to climate change*, London: Routledge.
- UN-HABITAT-United Nations Human Settlements Programme (2015). HABITAT III Issue Papers 22. Informal Settlements.
http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-22_Informal-Settlements-2.0.pdf
- UN-HABITAT-United Nations Human Settlements Programme (2017). World Cities Report 2016: Urbanization and Development. Emerging Futures. <https://unhabitat.org/world-cities-report>
- UN-HABITAT- United Nations Human Settlements Programme (2018). *Addressing the most vulnerable first. Pro-poor climate actions in informal settlements*.
- Zapata, C. (2020). "La participación social en la reurbanización de villas ¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad?". *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 91-102.

¹ Este artículo es una traducción del original: Almansi, F., Motta, M. & Hardoy, J. (2020). "Incorporating a resilience lens into the social and urban transformation of informal settlements: the participatory upgrading process in villa 20, Buenos Aires (2016-2020)". *Environment and Urbanization*. 32(2), 1-22. DOI:10.1177/0956247820935717. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0956247820935717>

² Asentamiento informal ubicada en la Comuna 8, al sur de la Ciudad de Buenos Aires.

³ Una entidad del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires creada por Ley 1251 en 2003, con autarquía administrativa y financiera y responsable de implementar la política habitacional en la ciudad.

⁴ La región sigue siendo muy desigual. La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades de la región y se ha mantenido y reproducido incluso en condiciones de crecimiento económico y prosperidad. El análisis de las tendencias en la desigualdad, la pobreza por ingresos y el gasto social muestra que las condiciones de vida han mejorado, y las expectativas y demandas sociales de una proporción significativa de la población se han cumplido, aunque no en la medida esperada o lo suficiente como para eliminar vulnerabilidades (CEPAL, 2019).

⁵ Adler y Vera, 2018. Según datos del BID, el 21% del déficit habitacional cualitativo se debe a la falta de acceso a infraestructura (4% a electricidad, 15% a saneamiento, 9% a agua corriente); 12% a calidad de la vivienda (3% a techos en mal estado, 6% a pisos de tierra, 2% a paredes deficientes); el 11%, por falta de seguridad en la tenencia; y el 6% al hacinamiento (págs. 52-53).

⁶ Estas incluyen: el Acuerdo de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres, El Acuerdo de París, la Agenda 2030, y la Nueva Agenda Urbana (UN-DESA, 2017).

⁷ El Registro indica antigüedad de los barrios: 68% de ellos se originaron antes del 2000, 21% durante la década de 2000, 9% entre 2010 y 2013 y el 2% restante entre 2014 y 2016 (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019: 23).

⁸ El proceso de inscripción en el Registro Nacional de Barrios Informales (RENABAP) se llevó a cabo durante el período 2016-2019, y continúa en constante actualización. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/desarrollsocial/barriospopulares>

⁹ Estos datos se complementan con un total de 606 viviendas ausentes, 101 viviendas negadas a responder, 284 viviendas deshabitadas y 38 viviendas en construcción.

¹⁰ En 2015, la coalición política “Cambiamos”, ganó las elecciones a nivel nacional, así como en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto permitió alinear los programas de acción para las tres jurisdicciones y proporcionó acceso a una porción significativamente mayor de recursos nacionales para la ciudad y la provincia.

¹¹ En esta etapa del proceso participaron activamente dos grandes grupos de actores sociales: (a) simpatizantes del partido gobernante; y b) simpatizantes o miembros de los partidos de oposición que se agruparon en la Mesa Activa (formada tras la ocupación de tierras en 2014 de lo que sería el sector Papa Francisco). Luego de las reuniones iniciales dentro del proceso participativo, los integrantes del primer grupo conformaron el Equipo de Unidad Territorial (EUT). Esto llevó a la constitución de dos grupos de actores principales para llegar a un consenso. Los grupos contaron con el apoyo asesor de especialistas técnicos y académicos de universidades y ONG.

¹² Aquí la apuesta de las organizaciones y los referentes al proceso fue central para lograr la conformación de un espacio multiactorial abierto y en constante diálogo.

¹³ La ley fue aprobada por unanimidad con el 100% de votos positivos en la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires.

¹⁴ La MGP se conforma con 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 y de otros organismos del Estado, y empresas prestatarias de servicios públicos.

¹⁵ El canje de vivienda es una operatoria dirigida a implementar soluciones habitacionales definitivas en viviendas no afectadas por relocalización del macizo.

¹⁶ El Observatorio Latinoamericano de la New School (OLA) a cargo de la evaluación de resultados del proceso participativo en V20, remarca que el proceso participativo funciona como una herramienta para la gestión y resolución de conflictos, minimizando los obstáculos a lo largo del proceso, favorece la apropiación por parte de los vecinos, promueve cambios a nivel institucional del IVC para poder dar respuesta a las demandas de los barrios y, si bien es condición necesaria para garantizar la sustentabilidad del proyecto, no es suficiente. (Informe de evaluación, *Monitoring processes and outcomes in slum upgrading in Buenos Aires*, realizado durante el período 2018-2019).

¹⁷ IVC (2017). “Las Mesas de Gestión Participativa (MGP) en los procesos de re-urbanización e integración socio-urbana”, Instituto de Vivienda de la Ciudad. https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/las_mesas_de_gestion_participativa_en_los_procesos_de_reurbanizacion_e_integracion_socio-urbana_2017.pdf

¹⁸ El Observatorio de América Latina en la New School (OLA), encargado de la evaluación de los resultados del proceso participativo en el V2o, enfatiza que el proceso participativo funciona como una herramienta para el manejo y resolución de conflictos reduciendo obstáculos a lo largo del proceso, favorece la apropiación por parte de los vecinos, promueve cambios a nivel institucional en el IVC para dar respuesta a las demandas de los barrios; sin embargo, si bien es una condición necesaria para garantizar la sostenibilidad del proyecto, no es suficiente (OLA, 2019).