

Tipo de documento: Tesis de maestría

Maestría en Economía Urbana

Gestión de políticas de Integración Socio-urbana de villas y asentamientos: procesos llevados a cabo por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (2016-2022)

Autoría: Ducos, Josefina

Año de defensa de la tesis: 2023

¿Cómo citar este trabajo?

Ducos, J. (2023) "*Gestión de políticas de Integración Socio-urbana de villas y asentamientos: procesos llevados a cabo por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (2016-2022)*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12046>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 2.5 Argentina (CC BY-NC-SA 2.5 AR)
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

Universidad Torcuato Di Tella

TRABAJO DE TESIS PARA LA MAESTRÍA EN ECONOMÍA URBANA

AUTOR: JOSEFINA DUCOS

“Gestión de políticas de Integración Socio-urbana de villas y asentamientos: procesos llevados a cabo por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (2016-2022)”

Director: Profesores Cynthia Goytía y Ricardo Pasquini

Resumen:

El presente trabajo analiza la literatura académica sobre el crecimiento informal en las ciudades latinoamericanas y estudia los casos de políticas públicas de Procesos de Integración Socio-Urbana llevados a cabo por el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires entre 2016 y la actualidad en los barrios Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita y Barrio 20. El análisis busca entender tanto la gestión integral de los mismos, qué variables los componen, los resultados alcanzados al momento y los temas pendientes a resolver para entender si es una política pública escalable para resolver el crecimiento informal de las ciudades argentinas y de la región.

Como conclusión, se enumeran las contribuciones del modelo del Instituto de Vivienda a las políticas de integración socio-urbana. Algunas de ellas son el necesario carácter participativo que requieren los procesos para ser apropiados, legitimados y continuados en el tiempo; el entendimiento de que las intervenciones de integración urbana tienen una posibilidad de concreción más alta que la reducción del déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas que se propone en el eje habitacional; que el mismo resulta igualmente insuficiente sin mejoras intra-vivienda para garantizar al menos la conexión a servicios básicos; que abordar el déficit cualitativo de las viviendas resulta de difícil implementación si no se cuenta con la posibilidad de mejorar el déficit cuantitativo (sobre todo en CABA por su densidad); entre otros.

Finalmente, se infiere, mediante el análisis de datos recabados, que las políticas de integración socio-urbana son una respuesta necesaria pero parcial al problema del crecimiento urbano debido a las variables de tiempo y los altísimos recursos económicos que las políticas de integración socio-urbanas necesitan para ser implementadas. Para dar una respuesta integral, y sobre todo una respuesta a la escala necesaria, las políticas de integración socio-urbana necesitan ser complementadas con políticas de carácter preventivo para flexibilizar el acceso al suelo y a la vivienda como primera medida frente al continuo crecimiento informal.

Mientras se dota a los barrios de infraestructura, se los conecta con la ciudad, se trabaja el déficit habitacional y se promueve el desarrollo económico de sus habitantes, se necesita en simultáneo trabajar herramientas que promuevan el incentivo a la construcción de vivienda social por parte de privados, la densificación

de sectores urbanos existentes, el desarrollo de nuevas tierras con normativas inclusivas, entre otras.

Palabras Clave:

Integración urbana, integración social, crecimiento urbano informal, barrios vulnerables de CABA, vivienda social , mejoramiento de viviendas, Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Barrio 20, Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires.

Keywords:

Urban integration, social integration, informal urban growth, vulnerable neighborhoods of Buenos Aires, social housing, housing improvements, Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Barrio 20, Housing Institute of Buenos Aires.

Índice

1. Introducción.....	7
2. Planteamiento del tema.....	8
3. Metodología.....	9
4. Marco Teórico.....	12
4.1. Producción de la ciudad en América Latina y organización social del espacio urbano	
5. Desarrollo: Políticas de Integración Urbana en Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita y Villa 20 (PIRU).....	16
5.1. Breve reseña de la conformación social y urbana de los Barrios.....	20
5.1.1. Barrio Rodrigo Bueno	
5.1.2. Barrio Playón de Chacarita	
5.1.3. Barrio 20	
5.2. Ejes de Abordaje: Integración urbana, habitacional y socioeconómica.....	31
5.2.1. Integración Urbana	
5.2.2. Integración Habitacional	
5.2.2.1. Programa de Mejoramiento de Viviendas	
5.2.3. Desarrollo Económico	
5.3. Avance actual de los procesos PIRU en cada Barrio: conclusiones primarias.....	55
5.3.1. Análisis de datos de elaboración propia	
5.3.2. Déficit habitacional y crecimiento poblacional	
5.3.3. Financiamiento y Ejecución Presupuestaria	
5.3.4. -	
5.4. Gestión de los procesos y organización del IVC.....	63
5.5. Instituto de Vivienda de la Ciudad: Objetivos y evolución del organismo	
5.5.1. Estructura y organización del IVC	
5.5.2. Organización de los equipos en territorio	

6. Conclusiones Generales.....	69
7. Anexos.....	83
7.1. Cuadro comparativo de datos por barrio (producción personal).....	83
7.2. Principales puntos críticos del modelo PIRU en CABA: <i>síntesis de opiniones de actores sociales (internos y externos al proceso participativo)</i>	87
7.2.1. Contraste de intervención en la Ciudad y en la RMBA: necesidad de un abordaje integral e interjurisdiccional	
7.2.2. Formalización de acceso a la infraestructura	
7.2.3. Acceso a la tarifa social en servicios básicos	
7.2.4. Regularización dominial e instrumentos de titulación intermedia	
7.2.5. Valor del suelo y Gentrificación	
7.2.6. Situación de Inquilinos	
7.3. Plan Urbano de cada Barrio aprobado por Mesa de Gestión Participativa	
7.4. Entrevistas realizadas, grupo de investigación de alumnos Universidad Torcuato Di Tella.	
8. Referencias Bibliográficas.....	98

1.Introducción

La integración socio-urbana de los barrios informales es hoy un desafío central de las políticas urbanas en Argentina y en América Latina. El siguiente trabajo pretende, en primer instancia, y a partir de un breve recorte de la literatura académica existente, hacer un recorrido por algunos textos que contribuyen al entendimiento sobre los procesos de urbanización informal en ciudades latinoamericanas y de la región, para luego centrarse en el análisis de la implementación de políticas públicas de integración socio-urbanas en las villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires llevados a cabo por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (en adelante IVC) desde el año 2016 hasta la actualidad en los barrios Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita (o Fraga) y Villa 20.

El objetivo es poder investigar cómo se implementa el modelo de política pública de procesos de integración socio-urbana, qué objetivos ha alcanzado y qué variables del problema del crecimiento urbano informal aún no ha podido resolver, para entender principalmente en qué medida podría contribuir al problema del crecimiento urbano informal de las ciudades argentinas y de la región.

Para ello, en base a un esfuerzo por compilar información de documentos oficiales de las intervenciones, se analizan en profundidad no sólo las mejoras implementadas en cada uno de los barrios sino también las definiciones pendientes y los puntos críticos a resolver, los sesgos que aún mantienen y los aspectos a mejorar. Las dimensiones de análisis han sido: las líneas de base de cada barrio, el abordaje de los ejes de integración urbana, integración habitacional y desarrollo económico, los resultados concretos obtenidos en cada caso y la organización del IVC para la gestión de los procesos de integración.

En su conjunto, se espera que el presente estudio constituya un aporte a la comprensión de la problemática y a la calibración de las intervenciones. Se espera contribuir también, al entendimiento de que si bien es indudablemente necesaria la intervención del Estado para la integración de los barrios informales que ya existen en Argentina y en la región, es de vital importancia complementar estas intervenciones con políticas de carácter preventivo que promuevan activamente el acceso al suelo, a la vivienda y a los bienes urbanos de los sectores más vulnerables.

2.Planteamiento del Tema

¿Cómo se implementa el modelo de Procesos de Integración Socio-Urbana del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y en qué medida podría ser considerado como una posible solución escalable para mitigar el crecimiento urbano informal de las ciudades argentinas?

Objetivo general:

- Analizar el modelo de política pública de integración socio-urbana llevado a cabo por el IVC durante los años 2016 y 2022 e identificar sus contribuciones para luego entender si es posible escalar su implementación y en qué medida contribuye a la solución del problema del crecimiento informal en las ciudades latinoamericanas.

Objetivos específicos:

- Estudiar la literatura académica sobre el crecimiento informal de las ciudades.
- Mediante el análisis de documentos oficiales de cada uno de los barrios estudiados, analizar la situación de línea de base y los objetivos alcanzados hasta el momento junto con los problemas y soluciones afrontados en cada caso.
- Identificar y comparar la línea de base en cada barrio, las etapas del proceso, la metodología adoptada, las intervenciones realizadas, el presupuesto ejecutado, la población impactada y los resultados obtenidos hasta el momento, para dar apoyo a la investigación de tipo cualitativa mediante una base de información cuantitativa.
- Estudiar la organización del principal organismo ejecutor, la composición y dimensión de sus equipos y la forma de gestionar el trabajo para entender cómo se implementan las distintas etapas de proyectos de integración socio-urbana con metodología de participación ciudadana
- Análisis general de opiniones de distintos actores sociales internos (partícipes de la MGP) y externos al proceso para identificación de problemas pendientes de solución o dificultades que afrontan los procesos.
- Análisis final de las conclusiones inferidas de los principales desafíos de la escalabilidad de los procesos como respuesta al problema del crecimiento urbano informal.

Hipótesis/ presunciones: Los Procesos de Integración Socio-Urbana llevados adelante por CABA se proponen garantizar una mejora significativa en la integración social, urbana y habitacional de los barrios vulnerables con resultados visibles y concretos. Sin embargo, la complejidad en la gestión de estas intervenciones, el tiempo que conllevan y los recursos que requieren podrían limitar la utilización de este modelo en la escala necesaria para solucionar la problemática actual de la informalidad en las ciudades argentinas.

3. Metodología

Tipo de estudio: el desarrollo del trabajo se hizo mediante una metodología de tipo cualitativa con sustento de datos cuantitativos. Luego del marco teórico, se propone un análisis general de las políticas públicas de Integración Socio-urbanas de Barrio Rodrigo Bueno, Barrio Playón de Chacarita y Barrio 20 desde 2016 hasta la actualidad (2022). A su vez, se analiza la configuración social y urbana y los avances del proceso en cada uno de los barrios. Para ello, se analizó información de documentos oficiales del Gobierno de la Ciudad aprobados en las distintas etapas del proceso de integración socio-urbana. Mediante este análisis, se busca poder realizar un estudio general del modelo de política pública en su integralidad, desarrollando cada uno de los ejes de abordaje propuestos.

Junto con el análisis de cada uno de los casos, se realizó una recolección de datos cuantitativos a modo de apoyo al análisis general, presentado en Anexo 1. Mediante la información estudiada, se desarrolló un cuadro comparativo (producción personal) de datos cuantitativos de los procesos en los tres barrios. Para dar cuenta de cómo fue avanzando cada proceso se comparan los 3 barrios según línea de base de cantidad de familias, datos sociodemográficos de las mismas, cantidad de viviendas, déficit habitacional asociado, calidad de las viviendas, entre otras. A su vez estas variables están asociadas al tiempo según el registro de fechas de avance de cada etapa del proceso, presupuesto ejecutado, intervenciones alcanzadas (detalladas y mensurables según tipo y eje de intervención), ejecución pendiente, entre otras.

Tanto mediante el análisis cualitativo como mediante el cuadro de datos de elaboración propia, se realizó un desarrollo general de las etapas del proceso en

todos los barrios estudiados. Allí se describe la metodología de participación ciudadana implementación, los objetivos planteados y su abordaje por etapas y por eje de trabajo, junto con el desarrollo de los resultados obtenidos hasta el momento mediante la gestión integral de los procesos de integración.

Por último, como he sido parte de la implementación de estos procesos en los últimos 6 años, se han incorporado opiniones de diferentes actores sociales de dentro y fuera del proceso participativo para tener una mirada más amplia de los beneficios y deudas pendientes de los mismos. La recopilación de opiniones de distintos actores se presenta en Anexo 2 para identificar las principales dificultades que los procesos de integración urbano aún no logran brindar y proponer respuestas. El Anexo 2 recorre las principales críticas y dudas provenientes de organizaciones sociales que participan del proceso, de académicos influyentes en la temáticas del crecimiento urbano y de personas con trayectoria en este tipo de procesos. Las conclusiones se infieren luego del análisis de literatura académica sobre el problema de crecimiento urbano informal y el análisis desarrollado de los programas de Integración Socio-urbanos llevados a cabo por el Instituto de Vivienda de la Ciudad. Las conclusiones se centran en el reconocimiento de las contribuciones encontradas, y la identificación de las posibles dificultades que presenta el modelo para ser implementado a nivel nacional o regional como solución al problema de crecimiento informal en las ciudades en las cuales se estén (o hayan) desarrollando barrios de estas características.

En los anexos, se incorporan además entrevistas realizadas en el marco de una investigación de alumnos de la maestría de Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella con conocimiento sobre las intervenciones a los actores claves de los diferentes procesos, para entender los desafíos que tuvo cada etapa y cómo se organizó el IVC para llevar adelante la gestión de los procesos, analizando tanto la planificación en etapas como el proceso de toma de decisión mediante participación ciudadana. Este insumo fue tenido en cuenta para el desarrollo de los puntos 5.1, 5.2 y 5.3.

Fuentes: El análisis se basa principalmente en el estudio de documentos emitidos por el Instituto de Vivienda de la Ciudad a lo largo de la implementación de los procesos de integración socio-urbana de los barrios Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita y Barrio 20 desde 2016 hasta la actualidad. Los documentos incluyen:

- Informes de censos realizados por el IVC (Departamento de Censos y Estadísticas)
- Leyes sancionadas en cada proyecto
- Actas de dispositivos de participación ciudadana de toma de decisión (Mesa de Gestión Participativa)
- Documentos oficiales emitidos por el IVC y aprobados mediante cada uno de los procesos de participación ciudadana: Operatorias de Vivienda Nueva, Operatorias de Mejoramiento de Viviendas, Operatorias de Canje de Vivienda, Operatoria de Crédito Hipotecario, herramienta de priorización de selección de beneficiarios para vivienda nueva y para mejoramiento de vivienda, Valuación de Vivienda Existente.
- Información solicitada mediante pedido de acceso a la información pública (Ley 104):
 - Dirección de Administración y Finanzas: presupuesto oficial ejecutado desde 2016 a Septiembre de 2022.
 - Subsecretaría de Integración Urbana y Hábitat: solicitud de intervenciones realizadas en cada barrio
 - Subsecretaría de Integración Social y Hábitat: solicitud de información de familias mudadas a vivienda nueva y soluciones habitacionales entregadas, tasa de repago de crédito, locales adjudicados.
- Planes Urbanos aprobados por Mesa de Gestión Participativa en cada Barrio, sus correspondientes ajustes y modificaciones a lo largo del proceso y experiencia propia de trabajo durante más de 5 años en distintas áreas y en distintas etapas del proceso.
- Información cuantitativa presentada por el Instituto de Vivienda en los informes anuales a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- Estudios preliminares de Impacto Ambiental, Plan de Gestión Ambiental e informes anuales presentados por IVC a CAF, ente de financiamiento externo.
- Informes de Coyuntura Habitacional publicados por IVC.
- Manual de Programa de Integración Socio-Urbana, elaborado por IVC (no publicado).

4. Marco Teórico

4.1. Producción de la ciudad en América Latina y organización social del espacio

Actualmente el 55% de la población mundial vive en ciudades, y se estima que en las próximas décadas todas las regiones continuarán urbanizándose hasta llegar al 66% en el 2050. Si se tiene en cuenta que un séptimo de la población mundial vive en la pobreza y, a la vez, en asentamientos urbanos informales y sobrepoblados, con inadecuada provisión de agua potable, saneamiento, servicios de salud y educación, resulta evidente la tendencia mundial hacia la urbanización de las poblaciones. (United Nations department of Economic and Social affairs, [UN DESA], 2015).

La velocidad y la escala del proceso de urbanización en los últimos tiempos, han acelerado la demanda de acceso a la vivienda, sistemas de tránsito e infraestructuras de alto desempeño, servicios básicos y acceso al empleo. Si se tiene en cuenta que alrededor de más de mil millones de personas son pobres y viven en asentamientos informales en las zonas urbanas para estar cerca de donde existen oportunidades, la demanda se torna indiscutible e impostergable.

Paralelamente, se estima que la mitad de la superficie que se encontrará urbanizada en 2050 aún no se encuentra edificada hoy, lo que significa que las políticas y decisiones urbanas que se adopten en los próximos 15 a 20 años tendrán un fuerte impacto en la configuración de la forma en la que viviremos. Estos datos abren todo un campo de discusión y de responsabilidad en la forma en la que producimos las ciudades. (Banco Interamericano de Desarrollo, [BID], 2018)

Actualmente, los países de América Latina cuentan con altas tasas de propiedad de vivienda y el estándar de ingresos familiares promedio es más alto en comparación a otros países en desarrollo. Sin embargo, América Latina todavía cuenta con un alto porcentaje de déficit habitacional tanto cuantitativo como cualitativo. De los 150 millones de hogares en América Latina, 43 millones viven por debajo de los estándares mínimos de calidad, ya sea por encontrarse en viviendas irreparables y con altas tasas de hacinamiento, sin saneamiento ni acceso al agua potable o por falta de título de propiedad y acceso al alquiler formal. De los 43 millones, 5 comparten vivienda con otra familia, lo cual indica también un déficit tanto de la oferta de vivienda como del acceso a la misma. (BID, 2012)

La mayoría de las ciudades latinoamericanas, y con ella la Región Metropolitana de Buenos Aires, han tendido a potenciar el desarrollo urbano como mecanismo de generación de economías de aglomeración. Sin embargo, sin las políticas públicas adecuadas para garantizar el crecimiento eficiente, el crecimiento urbano de las ciudades latinoamericanas ha generado numerosos efectos negativos, entre ellos una sobredemanda de vivienda, servicios públicos y transporte, el deterioro del medio ambiente, un marcado aumento de la inequidad social y una expansión de la mancha urbana sin un ordenamiento territorial planificado ni los servicios de infraestructura necesarios. (Goytia y Pasquini, 2010)

Éste crecimiento desordenado ha dado muchas veces como resultado la densificación poblacional de zonas consolidadas con desigual crecimiento de su infraestructura, o la creación de nuevos barrios formales sin servicios básicos o equipamiento urbano, como la generación y crecimiento de asentamientos y villas informales con una marcada precarización de la vivienda y de su entorno. (Goytia y Pasquini, 2010)

Ahora bien, teniendo en cuenta entonces que en América Latina, los estados en su mayoría no contrarrestaron las restricciones al acceso, o lo hicieron limitadamente, la población insolvente frente a la urbanización recurrió a mecanismos por fuera del mercado y del Estado. De esta manera, produjeron para su consumo directo los bienes urbanos, en procesos por fuera del mercado o de autoproducción. La consecuencia de esto es una fuerte presencia de prácticas sociales de consumo que, en la producción de las ciudades, significaron el crecimiento de los fenómenos de autoconstrucción y autosuministro, denominado “urbanización popular o informal”. (Pírez, 2016).

El papel del Estado en éstos procesos es clave para la organización y la gestión de las necesidades que surgen de las nuevas concentraciones en la ciudad: generar los instrumentos políticos y económicos para que los servicios lleguen a la población que no puede obtenerlos por sí mismos; organizar el crecimiento de la ciudad; incorporar normas de higiene; regular en los ámbitos locales la producción y el crecimiento de la ciudad; fomentar el desarrollo económico de su población, entre otros.

Las familias, al no contar con la solvencia suficiente para acceder a los bienes urbanos en el mercado formal, deben resolver sus necesidades de vivienda en el mercado informal. La suma de estos fenómenos da por resultado el desarrollo de barrios por fuera del mercado formal, sin el acceso a los bienes y servicios públicos y que incluye grupos excluidos del circuito comercial y de acciones estatales. El concepto de informalidad abarca desde la tenencia irregular de la vivienda o la tierra, construcciones fuera de normas regulatorias, en un entorno de tipo irregular sin calles definidas, pavimentadas o numeradas, con falta de servicios públicos. (Goytia y Pasquini, 2010). El acceso a los mercados de trabajo y los problemas de accesibilidad y transporte aumentan la atractibilidad de las áreas centrales o bien localizadas, donde se desarrollan y densifican los barrios informales como los analizados en este trabajo.

La producción de la ciudad abarca la producción estatal directa de bienes urbanos y vivienda, la producción por parte del propietario del suelo, y la autoconstrucción en suelo tomado. Estas alternativas por fuera del mercado formal, sin embargo, no permitieron superar el bajo nivel del hábitat popular, tanto en términos formales (ocupación ilegal, loteos clandestinos) como urbano-ambientales (áreas inundables y contaminadas, sin infraestructuras ni servicios, mala accesibilidad, baja conexión con áreas centrales, etcétera). Las modalidades de producción de la ciudad han sido y siguen siendo, respuesta a distintos procesos conjuntos, pero ligados estrechamente al contexto del desarrollo económico. (Pírez, 2016)

La ciudad es entonces el resultado de una suma de operaciones privadas, producción estatal y oferta de crédito hipotecario subsidiado que permitió en distintos momentos mayor acceso formal de suelo y vivienda, loteos privados con y sin servicios urbanos, la generación de urbanizaciones cerradas y la gestación de procesos informales o de autoconstrucción y loteos populares. (Pírez, 2016)

Como la posibilidad de acceder a los bienes urbanos pasa a depender de la solvencia de la población, quienes tienen un mayor nivel adquisitivo, se localizan estratégicamente. Además, al ser un bien escaso, el suelo pasa a ser un bien de cambio cuyo valor difícilmente se deteriora e incluso tiende a aumentar. (Pírez, 2016)

En las grandes ciudades el crecimiento y la necesidad de construir normas e incorporar servicios urbanos generó tensiones en la división espacial, y una clara

división entre lo considerado público y la propiedad privada. La importancia de la regulación política, económica y espacial del suelo resulta vital para la consolidación del tejido en las regiones urbanas. (Keil, 2010)

En los grandes aglomerados urbanos de la Argentina se ha consolidado una marcada diferenciación socio-espacial. La fragmentación del espacio en las ciudades se fue incrementando, frente a políticas urbanas y habitaciones que no lograron contrarrestar este proceso, y en muchos casos incluso acrecentaron la segregación territorial. Quizá la faceta más perjudicial de la segregación sea su tendencia a concentrar y perpetuar condiciones de desventaja a través de un ambiente progresivamente más aislado, creando una aislación estructural de la que es cada vez más difícil escapar.

Paulatinamente, se van consolidando sectores con mayor acceso a infraestructura y servicios, y consecuentemente, los sectores socioeconómicos más bajos se ven perjudicados en la competencia por conseguir los mejores espacios urbanos. Estas transiciones, que no suceden sin tensiones sociales, originan una polarización que implica una condición de inequidad creciente entre dos extremos de la sociedad. La economía de la aglomeración, en la búsqueda por atraer flujo de capitales, y la concentración de empresas en las ciudades, aumenta el valor de cambio de ciertas zonas, acrecentando la polarización y el acceso al suelo entre unos sectores de la ciudad y otros. (Harvey, 1989)

Aun cuando las viviendas son consideradas satisfactorias desde un punto de vista habitacional, constructivo y de tenencia, son consideradas insatisfactorias por estar situadas en barrios con grandes déficits de servicios urbanos como higiene, transporte público, parques, hospitales y escuelas. Es necesario también que la inequidad social sea contrarrestada con igual acceso a equipamiento público, salud y educación, contribuyendo al desarrollo de la población, aumentando su resiliencia frente al cambio climático, y reduciendo también la brecha de calidad ambiental y de higiene de los distintos sectores socioeconómicos.

La mayoría de familias que habitan en viviendas inadecuadas no son pobres, sino que provienen del sector de ingresos medios bajos. Es necesario entonces, además de la continuidad de políticas públicas de construcción de vivienda nueva, tendiente a acercar a los sectores más bajos que no acceden a ella a través de crédito, políticas públicas con énfasis en la mejora, rehabilitación y refuncionalización del

stock existente de vivienda de sectores medios bajos que, mediante incentivos y acceso al crédito, puedan levantar el estándar cualitativo de la oferta de vivienda (BID, 2015, UCCRN, 2015).

Complementariamente, resulta indispensable también, e incluso tiene mayor eficacia que la construcción de vivienda por parte del Estado, las políticas públicas tendientes a incentivar y fortalecer la construcción privada para aumentar la oferta de viviendas y por ende, tornar más accesible tanto la compra como el alquiler de vivienda para las familias, abarcando así varios sectores de la población. Es fundamental este cambio de enfoque en las políticas públicas para favorecer la interacción entre el mercado inmobiliario privado y las familias que no logran hacerlo de manera directa debido a restricciones de financiamiento, restricciones de acceso al crédito e imposibilidad de contar con garantías, o las familias que no logran por sí solos llegar a los estándares mínimos de vivienda.

5. Desarrollo: Políticas de Integración Urbana en Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita y Villa 20

Desde 2016, el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) ha puesto en marcha procesos de integración social y urbana en barrios vulnerables a través de distintas intervenciones con el objetivo de generar mejoras en las condiciones de hábitat. Los procesos de integración social y urbana de los Barrios Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita (Fraga) y Barrio 20, desarrollados a partir de las leyes¹ de Reurbanización sancionadas por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y enmarcados dentro del Plan Integral de Reurbanización (PIRU) tienen por objeto la generación de soluciones habitacionales, así como la reurbanización, zonificación e integración urbana, habitacional y socio-económica de dichos Barrios.

Las intervenciones preliminares en el marco de los Proyectos comenzaron en el año 2016 en primera instancia con la realización de un Censo correspondiente en cada Barrio por parte del Departamento de Estadísticas y Censo del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC, Informe a Legislatura, 2021).

¹ Ley 5705 en Villa 20, la ley 5799 en Playón de Chacarita y la ley 5798 en Rodrigo Bueno.

Mediante las leyes de reurbanización posteriormente sancionadas entre fines de 2016 y principios de 2017, se establecen las líneas de intervención que debían tener las políticas a implementar. Éstas incluyen la construcción de vivienda nueva; la apertura de calles y pasajes dentro de los sectores históricos u originales de los barrios; provisión de equipamiento urbano y equipamiento público; la mejora y consolidación del espacio público según plan urbano; la provisión de infraestructura de servicios públicos; el mejoramiento de viviendas existentes; la reconfiguración de las manzanas existentes y su posterior regularización dominial. Además, las leyes prevén la realización de acciones concretas que prioricen el desarrollo de actividades productivas y económicas de los habitantes de cada uno de los Barrios.

Las leyes establecen también la creación de la Mesa de Gestión Participativa (MGP) con el objeto de garantizar e instrumentar los espacios de participación de los vecinos de cada barrio en todas las etapas de ejecución del proceso de integración. El propósito principal de los espacios de participación es el de la integración e inclusión de la población del área en términos urbanísticos, pero también sociales, culturales y económicos. A partir de cada ley, se crean distintos dispositivos y espacios que se utilizan tanto para la planificación y gestión de los procesos como para la validación, seguimiento y ajuste de las acciones de cada uno de los planes de integración. Estos espacios de participación orientan el desarrollo de los procesos hacia una planificación integral tanto con los vecinos y referentes de cada barrio, como con las organizaciones sociales y las diferentes áreas de la administración pública.

Algunos de los pasos fundamentales definidos en cada uno de estos procesos a través de las mesas de gestión participativa fueron el plan urbano de cada barrio, el diseño de proyecto de viviendas nuevas, el diseño de espacios públicos, la definición de usos de espacios destinados a equipamiento público, la metodología de selección de adjudicatarios prioritarios de vivienda y herramientas de scoring para selección de viviendas existentes prioritarias de ser mejoradas. Además, mediante MGP se delinearon las distintas operatorias de soluciones habitacionales como la Operatoria de Vivienda Nueva, Operatoria de Mejoramiento de Viviendas (con su respectiva definición de alcances mínimos de mejoramientos), Operatoria de Canje y Operatoria de Crédito Hipotecario.

Si bien existen diferencias en la escala de los espacios participativos y en la conformación de los espacios de participación de cada barrio, mayormente la MGP está conformada por autoridades gubernamentales, delegados por manzana de cada barrio y/o los vecinos registrados en el Censo según cada barrio², Defensoría General de CABA, el Ministerio Público Tutelar; Procuración General de CABA, Defensoría del Pueblo CABA, representantes de diversos organismos del GCBA, Estado Nacional, Universidades, empresas prestatarias de servicios públicos, organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el barrio, entre otros. A su vez, las MGP tienen la obligación de convocar a Asambleas Generales en el barrio para garantizar el acceso a la información y la participación de todos los vecinos en el proceso de reurbanización.

No obstante, debido a la complejidad del proceso, a la cantidad de actores involucrados y los diferentes intereses contrapuestos, las dudas sobre la efectividad y participación real están siempre presentes y los espacios de participación, no ajenos a la realidad, conviven con intereses contrapuestos entre los propios vecinos, diferentes espacio políticos, tiempos de la administración pública, entre otros. Además de la participación en relación a la toma de decisiones, las leyes estipulan también la participación de los habitantes del barrio como trabajadores en la ejecución de los proyectos. Sin embargo, aunque lo estipula cada una de las leyes y los pliegos de las diferentes licitaciones de obra pública, la inclusión del porcentaje total de los trabajadores resulta muchas veces de difícil cumplimiento en su totalidad por diversos motivos que van desde la dificultad por parte de las empresas ejecutoras de contratar la diversidad de perfiles necesarios de la bolsa de trabajo de cada uno de los barrios hasta la falta de documentación correspondiente de algunos de los habitantes. Según pliegos de obra pública emitidos por IVC y según convenio con UOCRA firmado en 2016, el porcentaje estipulado de trabajadores del barrio en cada obra es del 30%, de los cuáles el 10% deben ser mujeres.

En relación a las otras escalas de espacios participativos, el ámbito de participación pensado para atender las problemáticas que exceden los actores de la MGP es la Mesa de Gestión Interministerial, la cual opera en los tres barrios con distintos niveles de institucionalización según el caso.

² En Rodrigo Bueno, a la MGP asisten delegados y no todos los vecinos como En Playón de Chacarita. Barrio 20 cuenta con la Mesa Activa con representantes del Barrio, y luego MGP.

Además de las Mesas de Gestión Interministerial y de Gestión Participativa, en cada barrio funciona la Mesa Técnica y mesas de menor escala que concentran en su integralidad las manzanas de cada barrio. Tanto para la toma de decisión como para la ejecución de obras que afectan manzanas enteras por apertura de calles y esponjamiento de manzanas, se vuelve necesario la creación de ámbitos más reducidos de participación de delegados o referentes de la manzana junto con vecinos y representantes del IVC conformando las Mesas de Trabajo por Manzana. Estos espacios también tienen carácter obligatorio y cuórum de cumplimiento mínimo para la toma de decisiones que afectan a los habitantes de manzana directamente, por ejemplo, la definición de trazas de apertura de calles y pasajes y la configuración de parcelas.

Por último, se encuentra la escala de intervención por vivienda, en donde se procura producir ámbitos de encuentro para que los vecinos puedan consultar acerca de distintas temáticas, como pueden ser el sistema de créditos, datos de registro en el relevamiento o en el censo, operatoria de canje de vivienda, dudas al respecto del proyecto de mejoramiento de vivienda, entre otros. Estas consultas son llevadas adelante por un equipo técnico y social en los Espacios de Consultas. Todas estas reuniones en sus diferentes escalas son registradas en libros de actas para tener un registro de participantes, decisiones tomadas y temáticas abordadas en las mismas.

Figura 1. Comparación documentos aprobados por MGP y dispositivos de participación implementados

Documentos y Operatorias Aprobadas mediante MGP	Playón de Chacarita	Rodrigo Bueno	Barrio 20
Relevamiento Socio-especial (RELSE)	entre mayo de 2017 y agosto de 2018.	entre mayo de 2017 y agosto de 2018.	entre mayo de 2017 y agosto de 2019.
Operatoria de Vivienda Nueva	si	si	si
Operatoria de Canje de Vivienda	si	si	si
Operatoria de Crédito Hipotecario	si hasta 2019	si hasta 2019	si hasta 2019
Operatoria de Mejoramiento de Vivienda	si (2019)	si (2019)	si
Anexo 1 de Operatoria de Mejoramientos: Intervenciones Etapa 1	si - agregado 2021	si - agregado 2022	no
Sistema de Evaluación de Afectación de Vivienda	si	si	si
Valuación de Vivienda Existente	si	si	si
Operatoria de Acceso a los locales comerciales para unidades de trabajo afectadas al PIRU	si	si	si
Proyecto Urbano aprobado mediante MGP	si	si	si
Reeducación de Proyecto Urbano	si	si	no
Parcelamiento Urbano	si	si	si
Reeducación de Parcelamiento Urbano	si, modificado 2021 - 2022	si, modificado 2021 - 2023	si
Dispositivos de Participación - Resultados obtenidos	Playón de Chacarita	Rodrigo Bueno	Barrio 20
Meses de Gestión Interministerial	si	si	si
Meses de Gestión Participativa	si, más de 105	si, más de 180	si
Meses Técnicas de Gestión Participativa	si, más de 37	si	si
Talleres de Apertura de calles	si	si	si
- Apertura de Calles en Barrio Existente	-5 calles (Céspedes, Palma, Guevara, Teodoro García, salida peatonal del barrio en Manzana 9) -1 pasaje - 1 avenida (Av. Triunvirato, prolongación entre Av. Elcano y Av. Federico Lacroze)	- 4 aperturas de calle (MZN 1, MZN 2 / 3, MZN 4 y calle de Borde Costero)	- 6 aperturas de calle (Continuación Miralla, continuación Corvalán, Besueldo, Unanué 1, Unanué 2 y Barros Pazos)
- Apertura de Calles en sector vivienda nueva	- 5 calles - 1 calle de convivencia	- 9 calles - 3 senderos peatonales	- 11 calles - 20 senderos peatonales
Total apertura de calles	11	13	17
Total apertura de pasajes	- 1 apertura - 2 ensanches de pasajes existentes	0 (2 pasajes proyectados)	7 pasajes en barrio histórico
Talleres de Manzana	si, en Manzana 1,2,3,4,5,6,7,9	si (todas)	si (todas)
- Conformación original de manzanas	9	4	33
- Apertura de patios (e raíz de esponjamiento)	si	si	si, más de 300
Talleres de Parcelamiento	si	si	si
- Cantidad de parcelas conformadas	47	58	s/d
Meses de trabajo: mesas de casos particulares, mesas técnicas, mesa de género, mesas para tratamiento de temas específicos.	si	si	si

Cuadro de elaboración propia. Fuente (IVC,2018 e IVC-CAF, 2018)

5.1. Breve reseña de la conformación social y urbana de los Barrios

5.1.1. Barrio Rodrigo Bueno El Barrio Rodrigo Bueno está ubicado en la Comuna 1 en Costanera Sur, lindante con la Reserva Ecológica. Ocupaba antes de 2016 una superficie de 4 hectáreas que iba desde Av. España al 1800 bordeando el canal pluviocloacal hasta el Río de la Plata. Cabe destacar que con el avance del proyecto, se le suman al Barrio 3 hectáreas cedidas por la Ciudad para vivienda nueva y espacio público que anteriormente correspondían a áreas de servicios de la Reserva.

Los primeros asentamientos en el Barrio datan de mediados de la década de los 80 pero su mayor crecimiento se remonta al proceso de crecimiento de Puerto Madero. En pocos años el barrio pasó de 620 a 2665 habitantes, un crecimiento del 330% en

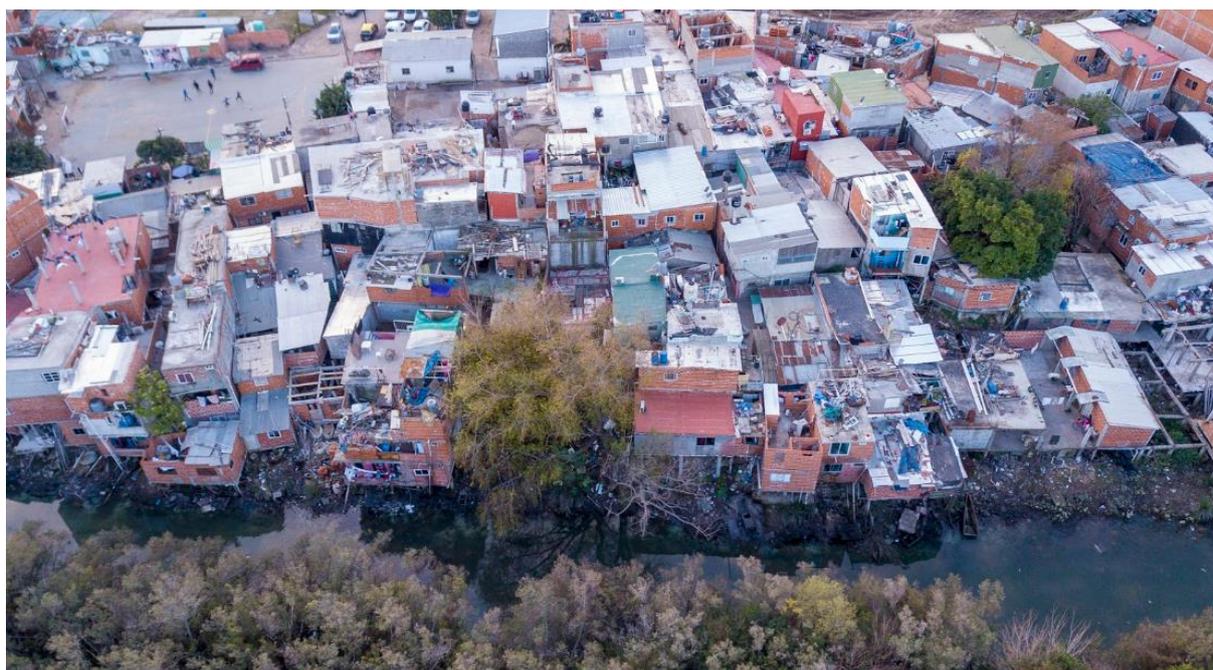
el período 2002-2016. (IVC-CAF, 2018). Según el Censo realizado por el Departamento de Estadística y Censos del IVC, en septiembre de 2016 la población era de 2665 personas, que conformaban 996 familias ubicadas en 563 viviendas, con un promedio de 5 personas por vivienda. Este dato da la pauta de un hacinamiento mayor que los otros dos barrios analizados, con un déficit habitacional aproximadamente de 43,4%. Además, el promedio de edad de los habitantes es de 27 años, y el 97% de las personas tiene menos de 59 años.

En cuanto a las viviendas, al 81% de ellas se accede por pasillos al interior de las cuatro manzanas que conforman el barrio y sólo el 17% tiene acceso directo a la calle.

El 11% de las viviendas es de un sólo ambiente, el 38% de las viviendas tienen dos cuartos (3 ambientes) y el 32% más de dos (4 o más). De estas viviendas, el 75% corresponde a familias ocupantes de hecho y el 25% a viviendas destinadas a alquiler informal, o comúnmente llamados inquilinatos.

Con respecto a las condiciones y acceso a los servicios: 99,2% no tienen medidor de luz eléctrica, 88% de las viviendas acceden de la red pública de agua a través de conexiones informales, 57% de las viviendas tienen pozo ciego y 95,5% de las viviendas tienen gas por garrafa.

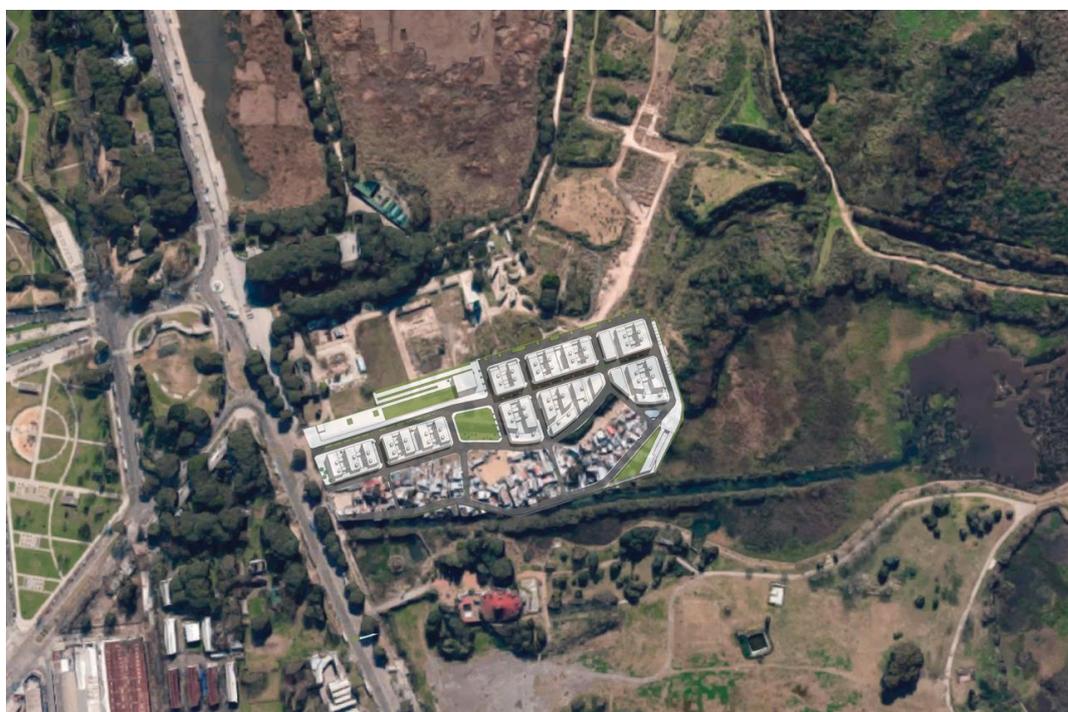
Figura 2. Imágen Aérea Rodrigo Bueno



En la imagen se observa el límite al Sur del barrio con el canal pluvial transformado en cloacal por los vecinos (Fuente: IVC,2018). Se observa también la implantación de viviendas sobre el borde costero y por debajo de la cota pluvial.

Si cruzamos los índices de una población mayormente joven con condiciones de vulnerabilidad habitacional y ambiental debido a la cercanía de las viviendas con el canal pluvial de la Ciudad que el barrio utiliza como cloaca a cielo abierto, el índice de vulnerabilidad social es crítico. La Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de 2016 indica que Rodrigo Bueno se asemeja al promedio de edad de las villas de la Ciudad en general, donde el indicador suele ser 25 años, mientras que en la ciudad formal el promedio es 38 años.

Figura 3. Imágen Aérea Rodrigo Bueno e Implantación del Proyecto



Proyecto de Rodrigo Bueno emplazado en el entorno. En la imagen se observa el barrio histórico junto con el diseño de implantación de los nuevos edificios y espacios públicos. Se observa el barrio rodeado por la reserva natural hacia el norte, al oeste Costanera Sur en el barrio Puerto Madero, y al Sur el canal pluvial y predios privados. (Fuente: IVC,2019)

Figura 4. Imagen Aérea Rodrigo Bueno en construcción



Fotografía aérea del año 2018 durante el primer año de la construcción de vivienda nueva. Se puede observar el entorno con la Reserva Natural, Costanera Sur y Puerto Madero. Fuente IVC, Informe a Legislatura, 2018.

Figura 5 y 6 Imagen Aérea Rodrigo Bueno y Plan Urbano 202



Fuente: IVC 2016-2022

5.1.2. Barrio Playón de Chacarita

El Barrio Playón de Chacarita, originalmente llamado Barrio Fraga por su ubicación sobre esta calle (Fraga al 900) tiene origen en la ocupación del predio por parte de trabajadores de ferrocarril desde los años 70. Se encuentra en el Barrio porteño de Chacarita en terrenos lindantes a la Estación Federico Lacroze, Ferrocarril Línea Urquiza, entre las calles Av. Elcano, Av. Federico Lacroze, Calle Guevara y Calle Fraga, altamente conectado e inserto en la trama de la ciudad formal. El predio antiguamente era un playón ferroviario de cargas y maniobras donde circulaban trenes metropolitanos y de larga distancia tanto de pasajeros como de carga, estos últimos operados por Belgrano Cargas, actualmente Trenes Argentinos Cargas. En la actualidad aún pueden verse vagones dentro de algunas viviendas.

Durante la década del noventa y comienzos del 2000, el Barrio recibe una ola de trabajadores informales, principalmente cartoneros por su cercanía a la ciudad. El ciclo de mayor crecimiento poblacional se da en los últimos 10 años donde se observa el crecimiento vertical de las viviendas del Barrio donde más del 10% pasa a tener más de 3 pisos en poco tiempo. (IVC-CAF,2018).

Según el censo realizado por el Departamento de Estadística y Censos del IVC, en Abril de 2016 la población era de 2764 personas, que conformaban 1042 familias ubicadas en 513 viviendas, teniendo un promedio de menos de 3 personas por vivienda. El déficit habitacional era aproximadamente de 50,7%. Además, el promedio de edad de los habitantes era de 26 años, y el 96% de las personas tenía menos de 59 años, confirmando nuevamente los índices sociodemográficos en villas de la Ciudad de Buenos Aires.

En cuanto a las viviendas, al 67% de ellas se accedía antes del proceso por pasillos al interior de las 9 manzanas que conforman el barrio y sólo el 20% tenía acceso directo a la calle. El 62% de las viviendas tenía más de 1 piso al momento del censo. El 56% de las viviendas tenían entre 1 y 2 ambientes (sin contar baño y cocina) y 23% 3 o más ambientes. De estas viviendas, el 71% correspondía a familias ocupantes de hecho y el 27% a viviendas destinadas a alquiler informal o inquilinatos.

Con respecto a las condiciones y acceso a los servicios: 90,4% tenían acceso a red eléctrica sin medidor, 80% de las viviendas accedían a la red pública de agua dentro

de la vivienda, y 10% más dentro del terreno, siempre a través de conexiones informales que tomadas de la red pública. En cuanto a red de cloaca, el 8% de las viviendas estaban conectadas a la red informal y 82% de las viviendas tenían gas por garrafa. Estas conexiones no eran formales sino que los vecinos accedían a los servicios a través de infraestructura provisoria o informal. Los primeros trabajos del IVC una vez aprobada la ley de integración sociourbana consistieron en reparar y sanear las redes provisorias del barrio hasta la llegada de la infraestructura formal.

Una de las dificultades más grandes para poder urbanizar el Barrio Playón de Chacarita radicaba en que el predio se ubicaba en un área conformada por varias parcelas de propiedad del Estado Nacional, dentro de la jurisdicción del Ministerio de Transporte, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF). A mediados de los años 90, la red de ferrocarriles perteneciente a la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos, que comprendía la red Urquiza, se privatizó con el objeto de dividir dicha red y otorgar concesiones a empresas privadas para su explotación mediante licitación.

En 2013 la gestión volvió a estar a cargo del Estado, en junio de ese año se creó la empresa Belgrano Cargas y Logística SA (BCYLSA) con el fin de nuclear en una misma empresa las tres líneas de transporte de cargas más importantes del país que incluye la Línea Urquiza.

En el año 2015 se promulgó la ley N° 27132 de estatización de los ferrocarriles que declaró de interés público y devolvió la "plena administración" estatal de toda la infraestructura ferroviaria, a partir de la creación de una nueva sociedad del Estado: Ferrocarriles Argentinos.

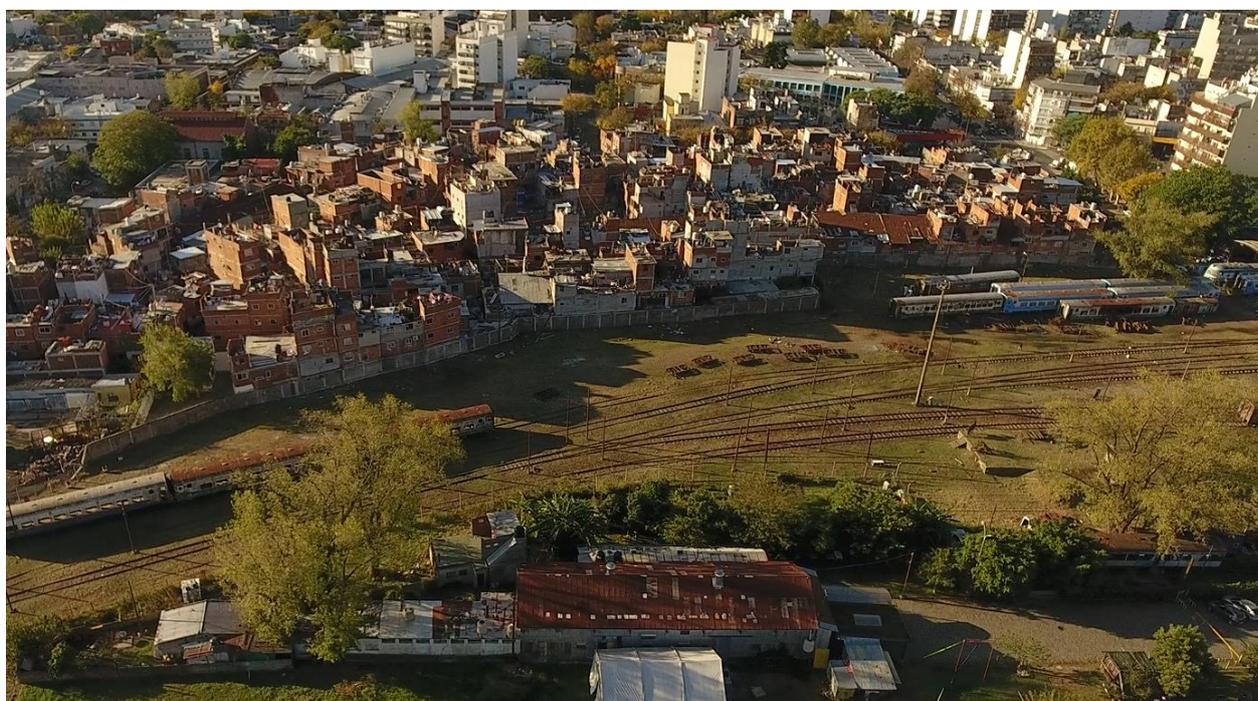
En 2016 en el predio ya no se encontraban usos correspondientes a la empresa Belgrano Cargas, sino que en el lugar había comenzado a prosperar distintos tipos de negocios, en su mayoría se aprovechaban los galpones para acopio de materiales, desechos de construcción, vehículos estacionados por parte de empresas de venta de vehículos nuevos, camiones de transporte, sector de acopio y distribución de bebidas, sumado algunas personas que habitaban informalmente.

Mediante el Decreto 63/2017 se desafectó la playa ferroviaria correspondiente a la empresa estatal para construir la continuación de la Av. Triunviato y para la

construcción de las futuras viviendas nuevas. De esta manera, comenzó el proceso de demolición de los mencionados galpones, el desalojo de los negocios informales y la relocalización de los habitantes que ocupaban sectores de los galpones. (IVC, 2017).

El proceso de urbanización de Playón de Chacarita tuvo una complejidad extra a los inicios en materia de regulación dominial, donde la desafectación del predio y traspaso de parte del terreno (sólo sector de vivienda nueva) de la Agencia de Administración de Bienes del Estado al GCBA y luego al IVC, requirió un complejo proceso de registro de planos de unificación y fraccionamiento. (IVC, 2017).

Figura 7, 8 y 9. Imágenes aéreas del Barrio Playón de Chacarita 2016 - 2022





En la primera foto se puede observar el barrio en 2016, consolidado en una única manzana con pasillos únicamente con salida a calle Fraga y lindante al predio de maniobras de ferrocarriles. En la segunda y tercera fotografía aérea (2022) se puede ya vislumbrar la continuidad de la calle Palpa y calle Guevara en ejecución, la Av. Triunvirato (AUSA 2017), junto con los espacios públicos en ejecución y un sector de las viviendas nuevas construidas en terrenos de ferrocarriles regularizados dominalmente. Fuente: IVC 2016-2022.



5.1.3. Barrio 20

El Barrio 20, ubicado en la Comuna 8 en Villa Lugano entre las calles Avenida Escalada, Avenida General Fernández de la Cruz, Avenida Larrazábal y José Battle y Ordoñez. Si bien el barrio es una de las villas más antiguas de la Ciudad, su nacimiento puede retrotraerse al año 1948, cuando la Fundación Eva Perón construyó un grupo de viviendas para ubicar familias alojadas en hogares de tránsito (Bordegaray, 2005). Al igual que otras villas de la Ciudad, tuvo su crecimiento hasta la década del setenta que fue interrumpido por las políticas de erradicación de la época, para retomar un ciclo de crecimiento ininterrumpido desde la vuelta de la democracia en los ochenta hasta nuestro presente (IVC, 2017).

Según el censo realizado por el IVC, el pico de crecimiento familias se da en el año 2005. Del 2000 al 2016 las viviendas crecieron un 73%, las familias un 155% y las personas un 116%, en relación a CABA que creció en los mismos años un 4%.

A partir del año 1981, el predio alojó la playa de “Investigaciones Judiciales de la Policía Federal”, funcionando como depósito de autos afectados por causas judiciales. Ya para el año 1997 el predio era conocido como “cementerio de autos” por tener su superficie cubierta casi totalmente por automotores almacenados. La concentración de más de 12.000 vehículos sobre suelo desnudo provocó su contaminación a raíz de la oxidación de las chapas, derrames de combustibles, lubricantes, baterías, etc.

A partir de 2008 y cumpliendo con lo establecido en el Plan Ambiental de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo (PISA), cuyo objetivo es dar solución habitacional y servicios esenciales a aquellos sectores de la población en condiciones de riesgo ambiental, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires comienza a realizar obras hidráulicas y de saneamiento ambiental.

Entre febrero y agosto de 2014 la Villa 20 fue el escenario de la ocupación de 2.500 personas en el predio del viejo cementerio de vehículos en desuso. El reclamo de los vecinos era el incumplimiento de la Ley 1.770 sancionada en 2005, que ordenaba la urbanización de la villa "y la participación de los vecinos en la evaluación de las diferentes alternativas y en la formulación de las pautas del proyecto de urbanización" (IVC, 2017). En este contexto, el predio fue desafectado del uso mencionado en abril de 2015, afectándose luego de la toma, y con estudios

ambientales de sitio mediante, al proyecto Papa Francisco para viviendas nuevas de Villa 20. (IVC, 2017)

Según el Censo realizado por el IVC en 2016, la población era de 27990 personas, con una proyección de 30.000 personas, que conformaban 9116 familias ubicadas en 4559 viviendas, teniendo un promedio de menos de 6 personas por vivienda, más del doble del promedio de CABA. El 15% de la Comuna 8 y el 18% de los niños, niñas y adolescentes vivía en Villa 20.

Según el censo, el déficit habitacional era aproximadamente de 50%. Además, el promedio de edad de los habitantes era de 25 años, y el 96% de las personas tenía menos de 59 años, confirmando nuevamente los índices sociodemográficos en villas de la Ciudad de Buenos Aires. En términos de edad, no sólo llama la atención que en relación a CABA, Villa 20 tenía el 6% más de 0 a 19 años, si no que la población de mayores de 60 años era 4%, un 9% menor que la población de Comuna 8 en el mismo rango etario. Es decir, la población de adultos mayores era significativamente más baja en Villa 20 que en el resto de la Comuna 8.

En cuanto a las viviendas, al 55% de ellas se accedía antes del proceso por pasillos al interior de las 33 manzanas que conforman el barrio y sólo el 43% tenía acceso directo a la calle. El 60% de las viviendas tenía más de 1 piso al momento del censo. El 6.5% de las viviendas no tenía ningún cuarto, el 26.6% tenía uno solo, el 33.2% dos cuartos y el 33.7% tres o más, sin contar baño y cocina. De estas viviendas, el 76% correspondían a familias ocupantes de hecho y el 24% a viviendas destinadas a alquiler informal o inquilinatos. Del total de la población, el 56% eran argentinos, el 28% bolivianos, el 14% paraguayos.

Con respecto a las condiciones y acceso a los servicios, 86% tenía acceso a red eléctrica sin medidor, 94% de las viviendas accedían de la red pública de agua dentro de la vivienda, y 5% dentro del terreno. En todos los casos, el acceso era siempre a través de conexiones informales a la red pública y/o mediante provisión de camiones cisterna por parte de GCBA. En cuanto a la red de cloaca, el 98% de las viviendas estaban conectadas a la red informal y el 91% de las viviendas tenían gas por garrafa. Estas conexiones fueron realizadas mayormente por los propios vecinos.

El 84% al momento del censo tenían losa y viguetas en techos y el 98% tenía paredes de mampostería. Sin embargo, las condiciones habitacionales no eran buenas. Un dato a tener en cuenta es que el 12% de las personas que manifestaban haber tenido problemas de salud o afecciones se vinculaban a caídas en altura, lo cuál podría estar relacionado con la precariedad de escaleras de acceso y la densificación en altura de las edificaciones.

También vale la pena destacar que el censo 2016 arrojó que 183 niños de 3 a 12 años no asistían a la escuela, y 316 de 13 a 18 años tampoco lo hacían. El 69% de los habitantes era mayor de 14 años, y el 59% de los habitantes trabajaba. El 73% de las familias manifestaron trabajar fuera del barrio. El 33% de la población trabajaba en construcción privada y el 2% por cuenta propia. El 38% de quienes no trabajaban, estudiaban. El 23% era beneficiario de un plan social.

El ingreso promedio en 2016 de los mayores de 14 años que trabajaban era de \$6096, mientras que el ingreso promedio de zona sur de CABA era de \$9991, zona centro de \$13891 y zona norte de \$13.916. A su vez, el 24% de las familias eran inquilinas.

Por último, el 72% de las familias manifestaron estar de acuerdo con la aceptación de crédito hipotecario para mejorar su situación habitacional, de contar con la oportunidad.

Figura 10. Polígono de intervención sobre imagen aérea del Barrio 20 en 2016.



Fuente: IVC 2016

Figura 11. Imágen aérea del Barrio 20 durante la construcción de vivienda nueva 2019



Fuente: IVC 2019

5.2. Ejes de Abordaje: Integración urbana, habitacional y socioeconómica.

Dentro de los ejes principales de intervención, los procesos de reurbanización se abordan desde tres macro dimensiones: la integración urbana, integración habitacional y desarrollo económico.

5.2.1. Integración Urbana

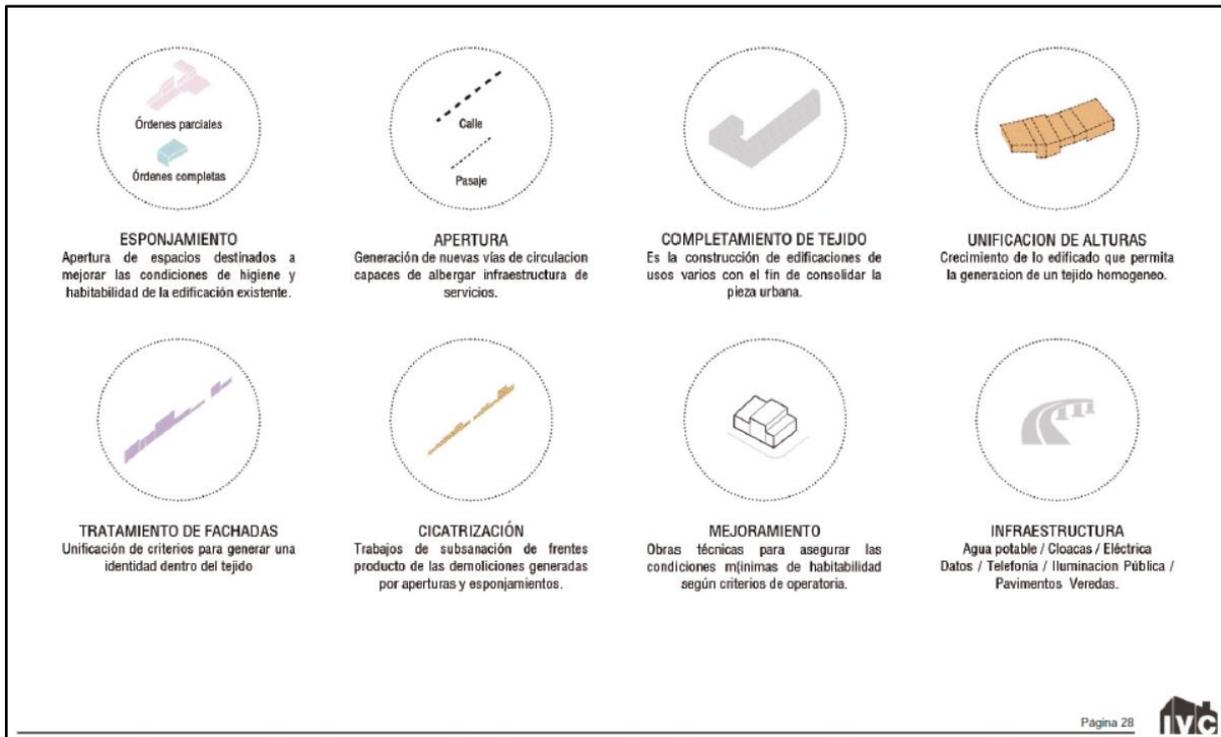
La integración urbana de los barrios comprende la conexión del mismo al resto de la ciudad a partir de la generación de condiciones equitativas de servicios, de conectividad (calles, veredas y transporte público), y de acceso a equipamiento público (salud, educación, atención comunal, espacios públicos de recreación, etc.). La dimensión de integración urbana implica la conexión a la infraestructura formal de servicios básicos. Con la generación y recualificación del espacio público y la consolidación de las vías de acceso al barrio, se prioriza la multiplicidad de conexiones a la trama urbana formal, en detrimento de la entrada y salida única que suelen tener muchos barrios informales.

Las aperturas de calles definidas en cada una de las leyes de urbanización, tienen por objeto la recomposición y articulación del tejido urbano. Así, se logra dar respuesta a los efectos negativos de las barreras urbanas que muchos de estos barrios suponen, generadas por la alta densificación y consolidación del espacio. Además, tienen como objetivo la mejora de la seguridad, la mejora de la atención de emergencias para ingreso de bomberos y ambulancias, la integración a través de la circulación de vehículos y de ciudadanos externos al barrio. También, la apertura de nuevas calles y la conexión a la trama formal de la ciudad permite el reajuste de recorridos de transporte público reduciendo los recorridos hasta las paradas.

Los proyectos urbanos definitivos de cada uno de los barrios fueron discutidos y puestos a consideración y voto en los diferentes espacios de participación establecidos en cada una de las leyes. Algunos de ellos son la Mesa de Gestión Participativa, la Mesa Técnica y la Asamblea de Vecinos. En estos espacios del proceso se debate y define la ejecución del proyecto urbano entre el Instituto de Vivienda, con sus equipos técnicos y sociales, los vecinos y las instituciones que acompañan el proceso.

Los Proyectos Urbanos votados definieron los espacios del consolidado o “macizo” de viviendas existentes que debían “afectarse” y destinarse a apertura de calles, espacios verdes, espacios públicos, espacios para equipamiento y para vivienda nueva, entre otros. Es así como mediante la definición de cada proyecto urbano, se establecen distintos tipos de afectación de las viviendas existentes: afectación por apertura, afectación por pasaje, afectación por esponjamiento y viviendas desafectadas. A esta categorización también se le suman las viviendas afectadas por estar en emergencia técnica y ser irrecuperables. De esta manera se define qué viviendas, según tipo de afectación, tienen prioridad para mudarse a las nuevas viviendas construidas, dando lugar así, mediante complejas obras de demolición, a los espacios que posibilitan las aperturas de calles y pasajes para acceso de infraestructura y mejora de la circulación vial y peatonal.

Figura 12. Glosario Herramientas de Intervención



Fuente: IVC, Manual Programa de Integración Socio-Urbana, 2018.

Figura 13. Estrategias de intervención urbana

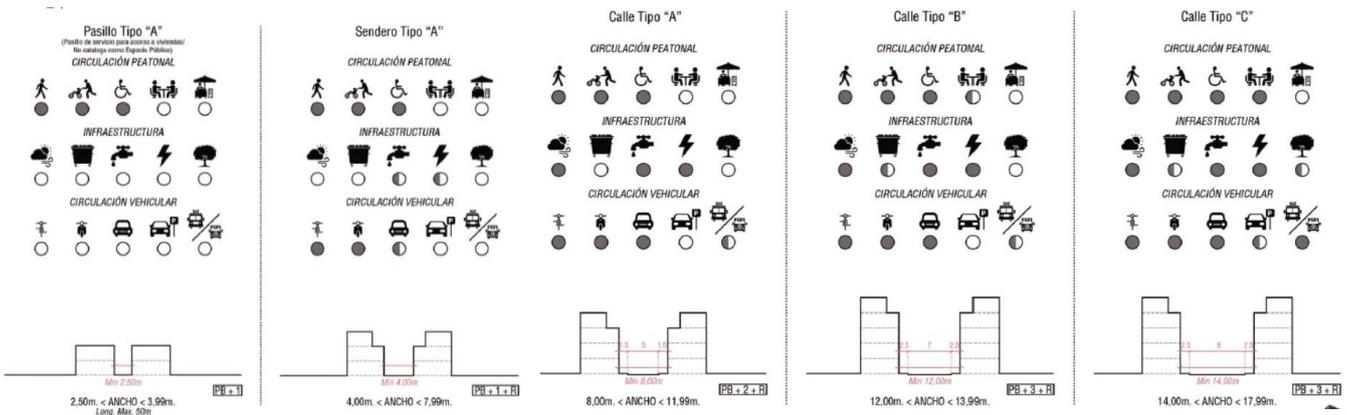


Fuente: elaboración propia

Posteriormente se realizan los Talleres de Reconfiguración de Manzana, donde se trabaja sobre la configuración de las manzanas existentes y su futura subdivisión en parcelas, las categorías de espacio privado, común y público, las vías de circulación, el espacio público, entre otras. Las posibilidades de reconfiguración incluyen:

completamiento del tejido en espacios vacantes y/o mediante unificación de alturas, definición de esponjamiento mediante demoliciones de algunas construcciones para mejora de la ventilación de otras viviendas, apertura de pasajes, acceso de la infraestructura a cada vivienda y definición de espacios comunes de parcela. Estos debates dan origen a una definición minuciosa de cuestiones relacionadas a establecer alcances generales para la ejecución de las obras posteriores a las demoliciones de viviendas. Algunas de ellas son el tratamiento de fachadas (o cicatrización) para impermeabilización de muros luego de una demolición contigua, nuevos detalles de unión entre viviendas, la subsanación de las terminaciones de cubiertas afectadas, los desagües resultantes, y cualquier otro detalle constructivo que asegure las condiciones habitacionales de las viviendas existentes linderas a las demoliciones a realizar.

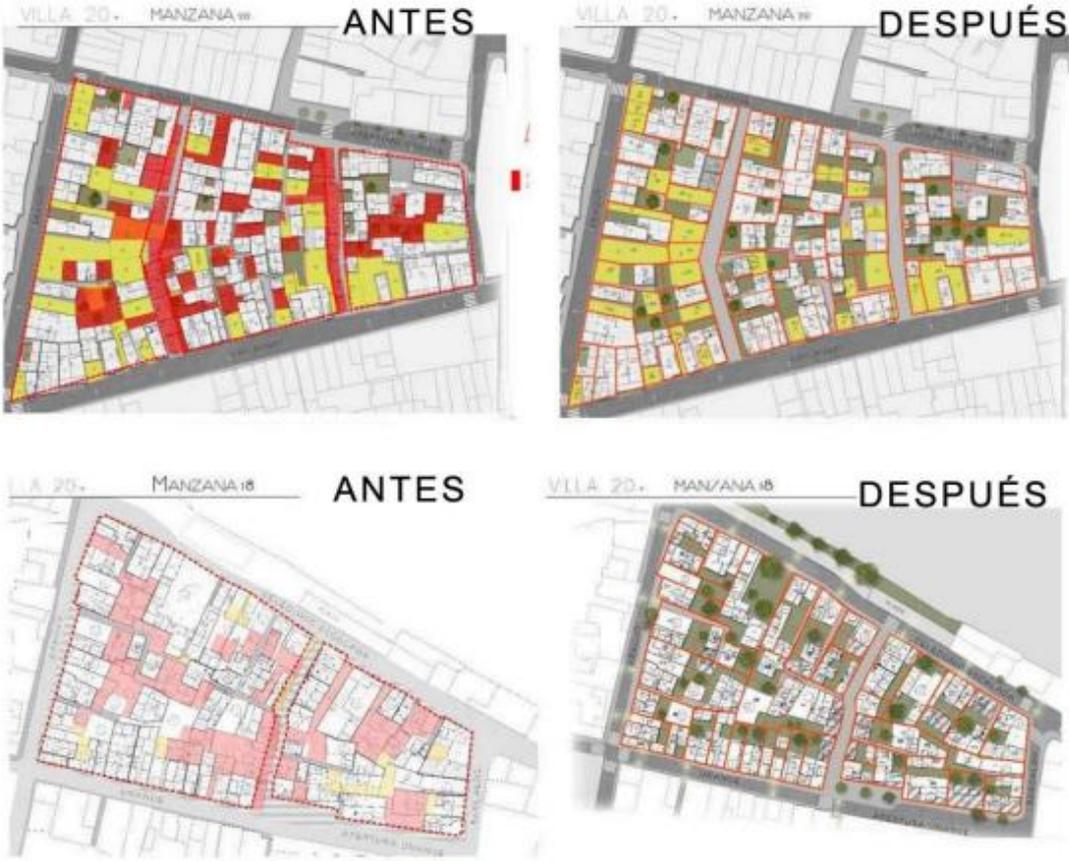
Figura 14. Estrategias de Intervención, Tipos de Aperturas



Fuente: IVC, Manual Programa de Integración Socio-Urbana,2018.

Por último, en estas instancias también se define qué espacios vacantes conformarán nuevas parcelas vacías para construcción futura de nuevas etapas de vivienda, equipamiento o espacios productivos. También se generan los planos de proyecto definitivos con sus respectivas calles, pasajes, manzanas, parcelas, espacios públicos y espacios destinados a nuevos usos.

Figura 15 y 16. Proyecto de Manzana 20 y 18 - Barrio 20



Fuente: Instituto de la Vivienda de la Ciudad (2019)

Figura 17. Proyecto de – imagen apertura de pasaje peatonal dentro de macro manzana - Barrio 20



Fuente: Fotografía elaboración propia (2022)

En el caso de Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita, debido al aumento poblacional desde el comienzo del proceso hasta la finalización de las mudanzas a vivienda nueva, con casi dos años de ralentización de los procesos debido a la Pandemia de Covid-19, los Proyectos Urbanos debieron tener una segunda instancia de revisión. La discusión y el debate en estos casos se trató de cómo reajustar la conformación de las parcelas a la etapabilización real de los procesos. Es decir, se estableció un orden de prioridad dentro de las viviendas afectadas cuyo principal objetivo fue garantizar el acceso a la infraestructura formal de todas las parcelas. De esta forma, los nuevos ajustes en el parcelamiento debieron contemplar la permanencia por tiempo indeterminado de viviendas que se encontraban afectadas para permitir a futuro la ventilación de otras viviendas (esponjamiento) o para futura apertura de pasajes (IVC,2021).

Esta reapertura a un nuevo debate de la configuración de parcelas, si bien retrasó aún más el inicio de las obras de mejoramiento de viviendas existentes, evidenció también una realidad a veces subestimada de cómo el paso del tiempo afecta estos procesos. Ya sea por el continuo crecimiento poblacional y vegetativo de los habitantes de los barrios o por el carácter de ejecución en etapas que necesariamente tienen estos procesos, el proyecto urbano funciona siempre como meta pero necesariamente se modificará en el camino.

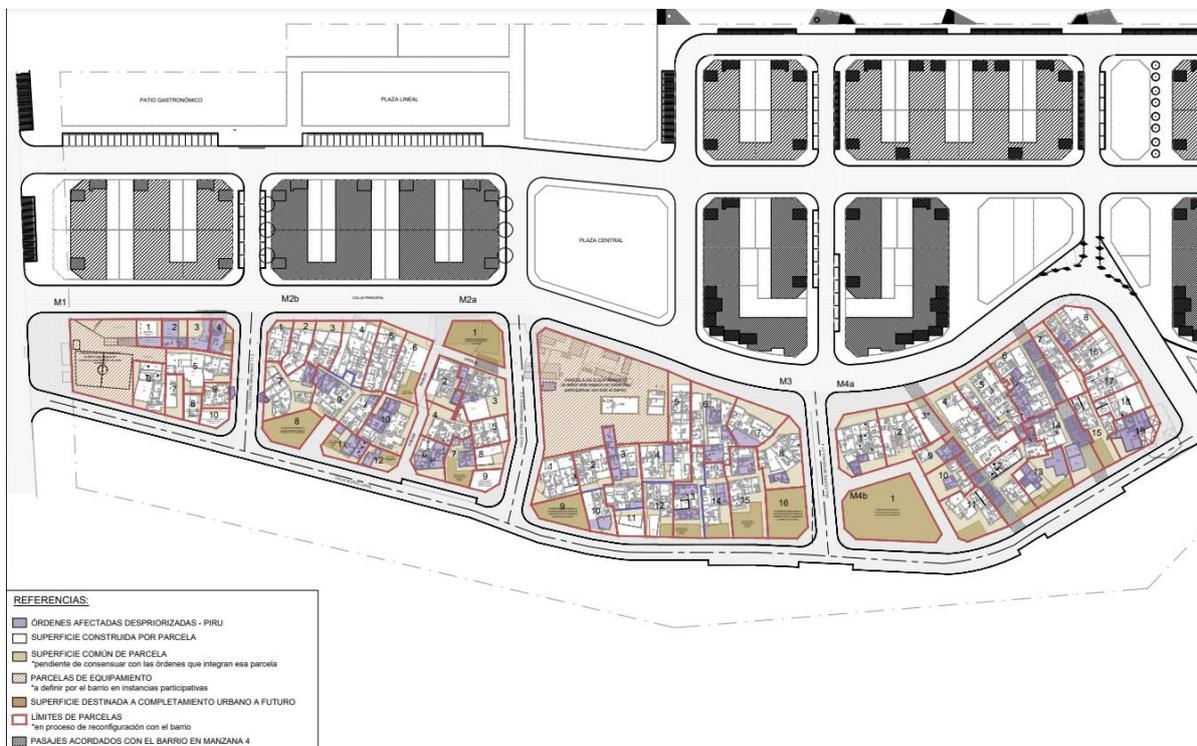
A continuación se presentan los Proyectos Urbanos aprobados, con sus dos versiones en el caso de Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita.

Figura 18. Barrio Rodrigo Bueno - Proyecto Urbano Barrio Histórico Versión 1



Fuente IVC (2018)

Figura 19. Barrio Rodrigo Bueno - Proyecto Urbano Barrio Histórico Versión 2



En la imagen se puede observar en violeta las viviendas despriorizadas, permaneciendo en el barrio hasta nueva etapa de vivienda nueva, a diferencia del proyecto original, donde se “esponjaban” en la primera etapa de vivienda nueva (la actualmente construida) y pasaban a ser patios de ventilación. Fuente: IVC (2022).

Los anteriores planos de Rodrigo Bueno muestran principalmente una reconfiguración necesaria debido a la despriorización temporal de viviendas afectadas ya que por aumento poblacional, las viviendas construidas no pudieron abarcar a todas las familias afectadas por proyecto y sus respectivos desgloses. A su vez, muestra cómo el sector hacia el canal sufrió modificaciones tanto por familias que decidieron no irse de sus viviendas como por viviendas despriorizadas.

El siguiente plano muestra en contraste el proceso durante el cuál algunas manzanas ya se encontraban con proyecto urbano aprobado en comparación a las que todavía no lo tenían o estaban en curso en Barrio 20. Es decir, aquellas donde se pueden observar patios y esponjamientos son las manzanas que contaban con proyecto, a diferencia de las que no lo tienen que estaban todavía en debate.

Figura 20. Barrio 20 - Proceso de manzanas con proyecto urbano (2018)



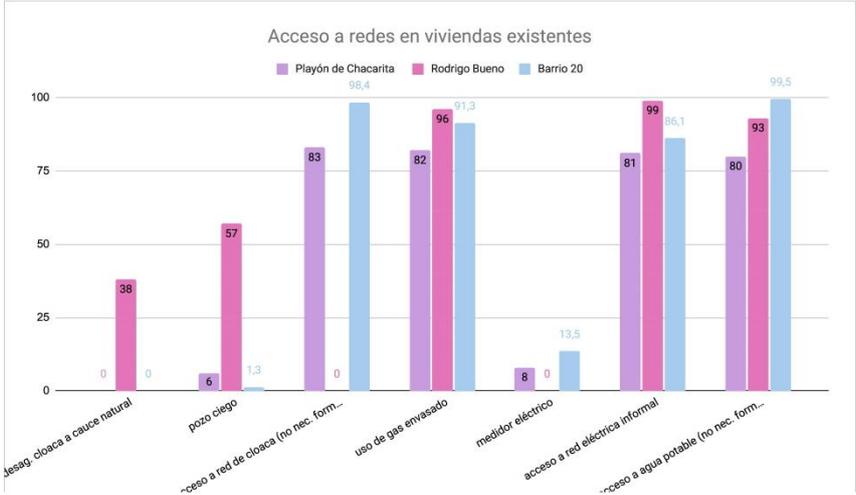
Fuente: Instituto de Vivienda la Ciudad (2018)

5.2.2. Integración Habitacional

La segunda dimensión de los ejes de abordaje de los proyectos de Integración Socio-urbana es la integración habitacional. Ésta consiste en garantizar las condiciones de habitabilidad mínimas de todos los habitantes del barrio, tanto mediante la construcción de nuevas viviendas debido al déficit habitacional cuantitativo, como mediante el mejoramiento cualitativo y el acceso a servicios

básicos de aquellas viviendas que, según el proyecto urbano establecido en MGP, permanecerán en el barrio existente.

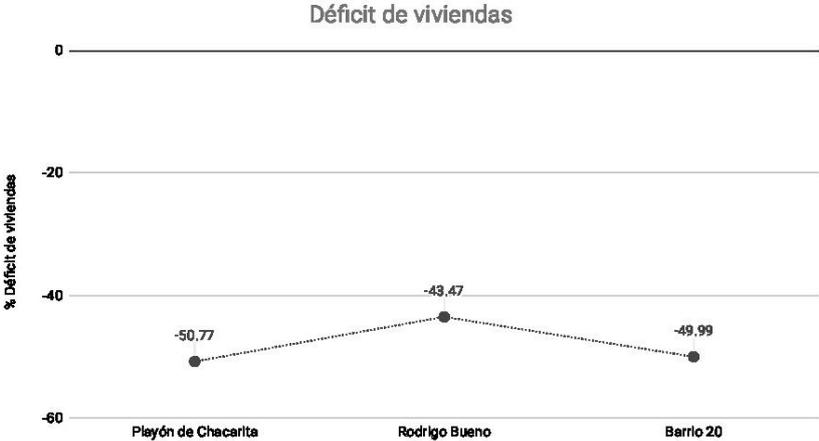
Figura 21. Acceso a servicios básicos según barrio



En la imagen se observa la comparativa en relación al acceso a servicios básicos en cada barrio. Fuente: Instituto de Vivienda la Ciudad (2018)

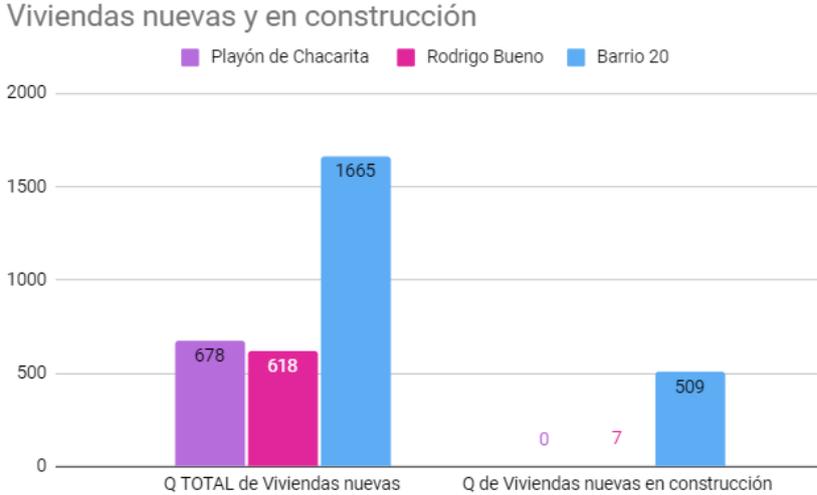
Cada proyecto de integración urbana supuso la construcción de viviendas nuevas para garantizar la relocalización de las familias afectadas por el proyecto. El objetivo principal fue mitigar la evolución del déficit habitacional cuantitativo en cada uno de los barrios, promoviendo mejoras en la calidad de vida de la población y el fortalecimiento de procesos de reactivación económica en el sector habitacional, favoreciendo la integración social con el resto de la ciudad. Para esta reactivación económica del nuevo sector, se diseñaron plantas bajas con locales comerciales y gastronómicos.

Figura 22. Déficit de viviendas según barrio



Cuadro de elaboración propia. Fuentes: IVC, 2017

Figura 22. Viviendas nuevas construídas y en ejecución



Cuadro de elaboración propia. Fuente: IVC, 2022.

Mediante MGP se elaboró, consensó y aprobó la Operatoria de Vivienda Nueva en cada barrio, donde se establece que los beneficiarios serán los grupos familiares censados en cada caso. Además, se le incorporan los habitantes del registro de inquilinos no censados elaborados también en 2016. Para garantizar la transparencia en la adjudicación de las soluciones habitacionales, se estableció un Sistema de Evaluación Automática donde se clarifican los criterios de priorización de grupos familiares que podrán acceder a vivienda nueva. El principal criterio tiene que ver con las viviendas afectadas por proyecto urbano en cada una de las manzanas y en sus distintos tipos de afectación (apertura, esponjamiento, emergencia y canje), seguido por la antigüedad en el barrio, discapacidad de algún miembro del grupo familiar, hacinamiento y situación social particular del grupo familiar (enfermedad crónica, miembro cursando un nivel educativo, menores a cargo, familia monoparental, adultos mayores solos). Se prioriza el criterio de afectación de viviendas según proyecto urbano ya que con las mudanzas de estas familias se posibilita el avance de la obra de infraestructura y la generación de las intervenciones necesarias para el desarrollo del proceso de integración socio-urbana de cada uno de los barrios, que es el objetivo principal. (IVC, Informe a Legislatura, 2021).

Figura 23. Sistema de Evaluación Automática

Criterio de selección	Puntaje máximo	Porcentaje sobre el total
Afectación por PIRU (apertura, esponjamiento, situación de derrumbe y liberación de vivienda por canje)	51	51%
Antigüedad	14	14%
Antigüedad según Censo 2016 y RINCE 2016	6	
Antigüedad según Censo 2014	8	
Antigüedad según Censo 2007	10	
Antigüedad según Censo 2004	12	
Antigüedad según Censo 2000	14	
Discapacidad	13	13%
Hacinamiento	12	12%
Más de 2 miembros por cuarto	8	
Más de 5 miembros por cuarto	12	
Situación Social	10	10%
Algún miembro de la familia con enfermedad crónica	4	
Algún miembro de la familia cursando un nivel educativo	2	
Menores a cargo	2	
Familia monoparental	1	
Adultos mayores solos	1	
TOTAL	100	100%



La imagen muestra las variables de priorización de familias para mudanza a vivienda nueva consensuadas mediante MGP en Barrio 20. Fuente IVC, 2018.

En cuanto a la adjudicación de viviendas, el IVC cuenta con la información relevada en los censos y en los RELSES (relevamientos técnico-sociales de las familias y viviendas) de la capacidad de pago de cada una de las familias que por proyecto urbano les corresponde mudarse a vivienda nueva. Esta información es declarativa ya que los ingresos de los habitantes del barrio son en su mayoría informales y además se modifican a lo largo del tiempo. Sin embargo, en base a esta información y a través de la operatoria establecida en cada barrio, se implementó un sistema de créditos para el pago de la vivienda nueva que consiste en planes financieros a 240 cuotas (20 años) o 360 cuotas (30 años) según capacidad de pago y la posibilidad de financiación del grupo familiar destinatario de la vivienda. En todos los casos, el IVC subsidia el 70% del costo de la vivienda y el grupo familiar adjudicatario, mediante crédito hipotecario, paga el 30% restante. La cantidad de cuotas depende de que la cuota no supere el 20% de los ingresos declarados por el grupo familiar.

A su vez, se estableció un sistema de Valuación de Vivienda según estado constructivo, para reconocer el esfuerzo económico que cada familia hizo al momento de construir su vivienda original, para luego ser descontado del total a financiar al grupo familiar (30%). En el caso de los inquilinos, que no cuentan con una vivienda, la operatoria contempla el subsidio de hasta un 20% para los grupos

familiares que no cuenten con ingresos y estén registrados como Inquilinos en el Censo 2016 o en el Registro de Inquilinos No Censados. Cabe destacar que el sector de población inquilina es uno de los sectores más vulnerables económicamente de la población de los barrios. Por último, es importante destacar que el costo a financiar no contempla el costo de la tierra, sólo el costo de las obras realizadas, ya sean edificaciones o de infraestructura (IVC, 2017).

Además, la operatoria de vivienda nueva establece algunos criterios como:

- Se prioriza a grupos familiares integrados por al menos un miembro con discapacidad o movilidad reducida para la adjudicación de las unidades en planta baja y aquellas adaptadas para personas con discapacidad motriz.
- La unidad se escritura a nombre de el/la jefe/a de familia y cónyuge/ concubino del grupo familiar.
- Las unidades funcionales otorgadas deberán incluir la cantidad de ambientes necesarios para dar respuesta a situaciones de hacinamiento crítico (tres o más personas por cuarto).
- La tasa de interés es fija y del 0 al 4%, dependiendo la capacidad de pago y la posibilidad de financiación del grupo familiar.
- En caso de que en la vivienda existente conviva más de un grupo familiar el resultado de la valuación se distribuye en partes iguales entre los diferentes grupos familiares, salvo que los mismos acuerden otras condiciones.
- El pago de las cuotas establecidas comienza a ser abonado por los adjudicatarios a partir del mes siguiente al de la celebración de la escritura traslativa de dominio.

Entre las responsabilidades del IVC en la operatoria, se encuentra la obligación de regularizar dominialmente los inmuebles a favor de los adjudicatarios. Es decir, entregar las viviendas con escritura, asesorar y realizar el acompañamiento pre-consorcial, consorcial y post-consorcial para asegurar la regularización de la administración de los edificios. A su vez, el IVC debe efectuar todas las gestiones para lograr el reconocimiento de tarifa social y/o plazos de gracia en caso de necesitar en tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza. (IVC, Operatoria de Vivienda Nueva Rodrigo Bueno, 2017)

Una variable a tener en cuenta que introducen las operatorias de vivienda nueva en todos los barrios es el Pacto de Retroventa y Preferencia, donde el IVC se reserva la

posibilidad de adquirir en retroventa la vivienda, así como la prioridad de opción de compra frente a cualquier otro interesado en adquirir la propiedad por el plazo de 5 años.

La valuación de la vivienda original del grupo familiar, se establece mediante fórmula, donde se tiene en cuenta la superficie de la vivienda (cubierta, semicubierta y descubierta), el coeficiente de habitabilidad según relevamiento técnico de la vivienda y el costo de la construcción por metro cuadrado mediante índice CAC (Cámara de la Construcción Argentina) con índice base a Diciembre 2015 y su respectiva actualización a la fecha de valuación y a la fecha de adjudicación de la vivienda. El descuento por valuación de vivienda podrá ser de hasta un 50% del porcentaje no subsidiado por parte de IVC (30% del total).

Figura 24. Fórmula de Valuación de Vivienda Existente (Operatoria de Vivienda Nueva)

ANEXO VI. Fórmula de valuación de la vivienda existente

Para la Valuación de las viviendas existentes se considerará la siguiente fórmula:

$$Vt (\$) = S (m^2) \times P (\$/m^2) \times \alpha \times \beta$$

Donde:

Vt (\$) = Valuación total de la vivienda (en pesos argentinos)

S (m²) = Superficie de la vivienda (en metros cuadrados) = Sc (m²) + Ssc (m² x 0.5) + SD (m² x 0.25)

P (\$/m²) = Costo de la construcción (en pesos argentinos) por metro cuadrado \cong \$/m²

α = Coeficiente de habitabilidad según calidad de la construcción (0,15 para calidad regular; 0,30 para calidad media; 0,45 para calidad buena; y 0.60 para calidad muy buena)

Nota: Los valores de calidad de construcción surgen del Relevamiento Socio Espacial (RELSE) de la vivienda realizado por el equipo técnico del IVC.

β = ICC CAC = Índice de actualización de costos de la construcción de la Cámara Argentina de la Construcción.
Se fija el Índice Base en Diciembre de 2014 = 100.

Fuente: Valuación de vivienda existente, IVC, 2017

Para el otorgamiento de vivienda nueva se generan las instancias de construcción interna del listado de pre-adjudicatarios en MGP, talleres colectivos para elección de las unidades funcionales, firma individual de acuerdo con la asignación de unidad, firma de plan financiero, escrituración, firma de pacto de retroventa a favor del IVC, firma de acta de recepción de vivienda al momento de la entrega (IVC,2020).

A su vez, el IVC mediante MGP elaboró también la Operatoria de Crédito Hipotecario y la Operatoria de Canje, ambas herramientas de adjudicación de Solución Habitacional Única y Definitiva para grupos familiares afectados por Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU). La primera prevé la posibilidad de que el grupo familiar pueda optar por un crédito hipotecario y comprar una vivienda fuera del barrio, y la segunda, que pueda optar por no irse del barrio histórico, triangulando con otro grupo familiar que no esté afectado pero quiera y pueda por ingresos declarados acceder a vivienda nueva. De esta manera, el grupo familiar no afectado deja su vivienda, la misma es valuada para generación de un plan financiero y adjudicación de una vivienda, y el grupo familiar afectado accede a una vivienda en el sector del barrio histórico. Para garantizar condiciones mínimas de habitabilidad, el IVC evalúa para la operatoria de canje, solamente aquellas viviendas que cumplen con condiciones técnicas mínimas, y en algunos casos, genera intervenciones menores de puesta a punto final. (IVC, Operatoria de Canje, Operatoria de Crédito, 2017).

5.2.2.1. Programa de Mejoramiento de Viviendas

En cuanto al mejoramiento de vivienda existente, se busca garantizar la calidad habitacional y urbana mediante intervenciones de distinto grados según el estado de cada una de las vivienda, garantizando alcances mínimos de seguridad estructural, acceso a servicios básicos, estanqueidad de las viviendas, ventilación e iluminación, espacios de elaboración de alimentos seguros y baños con condiciones mínimas de habitabilidad. (IVC, Operatoria de Mejoramientos de Rodrigo Bueno, Barrio Playón de Chacarita y Barrio 20, 2017-2018)

La operatoria de Mejoramientos elaborada en cada uno de los barrios mediante MGP, define que se consideran destinatarios a aquellos grupos familiares afectados por el proceso de reurbanización que no accedan a otra solución habitacional definitiva y habiten viviendas dentro del polígono delimitado en cada caso. Además, es necesario que se encuentren registrados en el Censo 2016 y/o en el Registro de Inquilinos No Censados. Quienes no estén incluidos en el censo 2016 o el Registro de Inquilinos No Censados, deberán acreditar de manera fehaciente ante el IVC que habitaban en el barrio al momento de realización del censo del año 2016. (IVC, Operatoria de Mejoramientos de Rodrigo Bueno, Barrio Playón de Chacarita y Barrio 20, 2017-2018)

La operatoria considera mejoramiento edilicio de la vivienda a la reconstrucción, reparación, completamiento, cicatrización, ampliación, reconfiguración, rehabilitación y refuncionalización tendientes a lograr mejoras en la calidad de las viviendas y consolidar los proyectos de cada una de las manzanas de cada barrio en el marco del PIRU.

Existen principalmente dos tipos generales de mejoramientos:

a) Mejoramientos de vivienda por consolidación existente: intervenciones a realizarse en aquellas viviendas no afectadas directamente por el proceso de reconfiguración de manzana en el marco del PIRU (todas las viviendas de grupos familiares censados o que acrediten censo). En el caso en que la vivienda no pueda ser intervenida por su estado edilicio, el IVC podrá garantizar la solución mediante Operatoria de Canje, Vivienda Nueva o reconstrucción total.

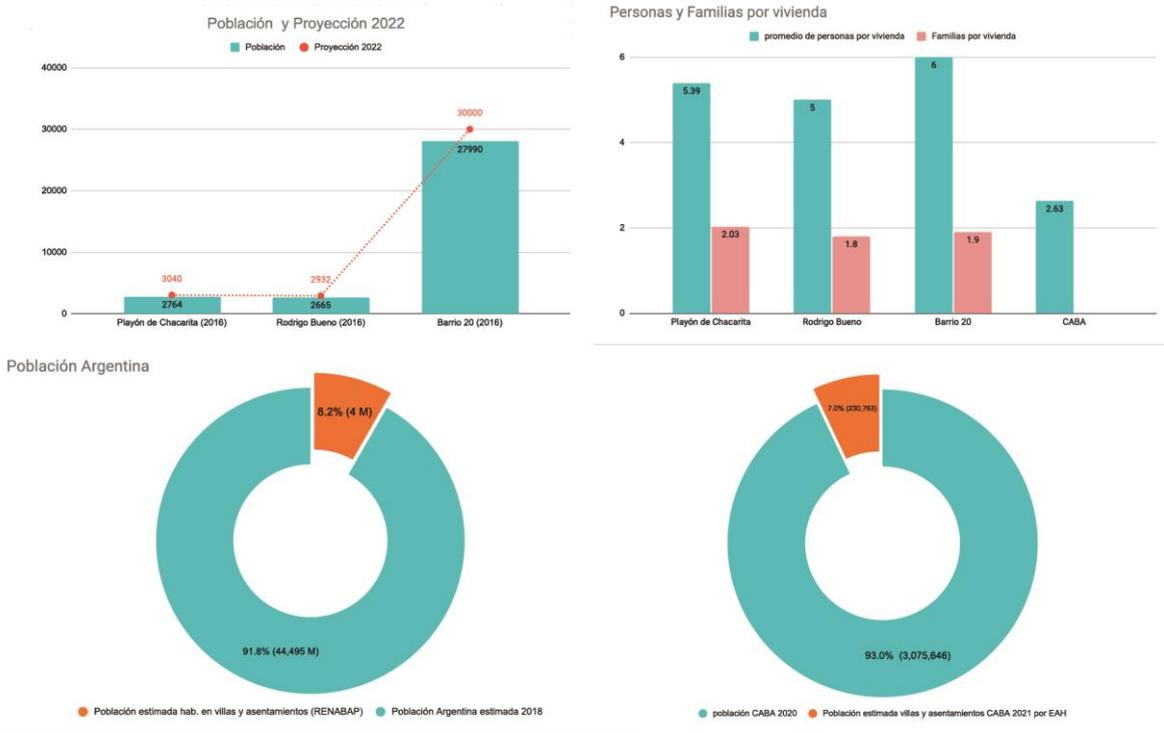
b) Mejoramientos de vivienda por afectación parcial: intervenciones originadas por la necesidad de demoler parcialmente la vivienda afectada para garantizar el proyecto de reconfiguración de manzana del PIRU (apertura de calles, esponjamientos, patios comunes). Estas afectaciones pueden significar la reconstrucción de algún local (ejemplo baño, dormitorio, cocina) o en algunos casos, al quedar la estructura afectada, se requiere demoler por completo y reconstruir en la nueva implantación. Las viviendas afectadas reciben además, un mejoramiento por consolidación existente, es decir, aunque una parte de la vivienda requiera ser afectada y reconstruida, la vivienda completa recibe todos los alcances referidos a condiciones mínimas de habitabilidad.

Al momento de la aprobación de las operatorias de mejoramiento a principios de 2019, la intervención apuntaba no sólo a garantizar en la vivienda existente las condiciones básicas espaciales y técnicas que den cumplimiento con sus funciones principales de seguridad, habitabilidad y salubridad, sino que buscaba garantizar la futura regularización dominial y consorcial del inmueble como solución habitacional única y definitiva. Es decir, el mejoramiento debía dar respuesta a la cantidad de grupos familiares y personas habitando la vivienda, teniendo que ampliar en metros cuadrados la construcción existente cuando se lo requiera.

Teniendo en cuenta que las operatorias se firmaron en 2019, y en marzo de 2020 se decretó el aislamiento preventivo por la pandemia de Covid -19, las obras de mejoramiento pudieron recién empezar a retomarse en el año 2021. Si se tiene en

cuenta además que el promedio de los tres barrios de familias por vivienda es de 1.91 y sólo el 29% en promedio de las viviendas tienen más de dos habitaciones, para lograr garantizar una solución habitacional a cada grupo familiar censado se requería construir por lo menos en el 70% de los casos más metros cuadrados.

Figura 25. Comparativa información censal



Cuadro de elaboración propia. Fuentes: IVC, Departamento de Estadística y Censos, 2016; Censo Nacional 2010 ; Encuesta Anual de Hogares 2018, CABA.

Si además se tiene en cuenta el 57% de las viviendas tienen más de 1 piso y que si bien los materiales del 80% son de losa y mampostería, no siempre la ejecución y el estado de los mismos es bueno, sumado al ajuste de los proyectos urbanos con viviendas despriorizadas y pendientes de esponjar para ventilación de las parcelas, la tarea de completamiento con metros cuadrados de construcción se vuelve difícil y extiende aún más en el tiempo la posibilidad de llegar a todas las viviendas existentes con intervenciones para garantizar condiciones mínimas.

Figura 26. Comparativa altura y tipo de construcción de viviendas existentes



Cuadro de elaboración propia. Fuentes: IVC, Departamento de Estadística y Censos, 2016; Censo Nacional 2010 ; Encuesta Anual de Hogares 2018, CABA.

Es así que en 2021, el IVC propone mediante MGP incorporar el Anexo 1 a las operatorias de Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita para realizar un ajuste de los alcances de la primera etapa de los mejoramientos, sin dejar de comprometer el mejoramiento “integral” correspondiente para cada grupo familiar. El objetivo de la primer etapa de mejoramientos es abordar tempranamente las obras tendientes a garantizar servicios básicos y consolidar las parcelas según proyecto urbano, llamadas “obras intra-parcelarias”, e intervenciones tendientes al refuerzo, adecuación, reparación, renovación, reemplazo y/u otras que mejoren la calidad de las viviendas y respondan a los proyectos de las manzanas consensuados en el barrio, en el marco del PIRU, llamadas “obras intradomiciliarias”.

De esta forma, se redefinen los alcances técnicos primarios, priorizando las mejoras en las viviendas existentes, sin aumento de metros cuadrados y postergando la solución al hacinamiento, pero garantizando tempranamente el acceso a redes de servicio, las intervenciones de seguridad estructural, accesibilidad, aislación de envolventes, seguridad, ventilación e iluminación (siempre que sea posible), consolidación de las parcelas para futura regularización, intervenciones para garantizar un núcleo sanitario mínimo y el espacio de elaboración de alimentos en todas las viviendas,. (IVC, Anexo 1, Operatoria de Mejoramientos Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita, 2021)

Además, la primera etapa de mejoramientos prevé, en los casos donde corresponda, la separación del sector comercial y/o productivo del espacio de habitar de la

vivienda siempre que sea posible, junto con su adecuación de red eléctrica y servicios.

Figura 27. Alcances Técnicos - Operatoria de Mejoramientos Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita

a) Alcance técnico:

- **Seguridad estructural:** Adecuación y/o refuerzo y/o renovación de estructuras existentes
- **Instalaciones:**
 - Instalación eléctrica: intraparcelaria e intradomiciliaria completa con sus respectivas protecciones.
 - Instalación cloacal: instalación completa para su correcto funcionamiento.
 - Instalación de agua: provisión e instalación de los elementos necesarios para la provisión de agua.
 - Instalación pluvial: instalación completa para su correcto funcionamiento.
- **Accesibilidad:** Adecuación de la vivienda y parcela para garantizar el acceso, la circulación y hacer uso de la vivienda en casos de discapacidad motriz o movilidad reducida.
- **Envolvente:** ejecución o reparación de Aislaciones térmicas e hidrófugas, horizontales y/o verticales. Ejecución o reparación de cubiertas.
- **Núcleo Sanitario Mínimo:** garantizar la existencia de 1 (un) baño por vivienda; esto contempla la construcción de 1 (un) baño en viviendas que no cuenten con el mismo y readecuación en aquellos existentes cuyo estado sea deficitario. Ejecución de cañería de agua y desagüe para el sector de elaboración de alimentos
- **Seguridad:** Protecciones reglamentarias en escaleras, terrazas, balcones y/o ventanas, según corresponda.
- **Ventilación e Iluminación:** En los casos en los que sea posible, se buscará generar la iluminación y ventilación en locales principales a través de la apertura de vanos.
- **Consolidación de espacios comunes**

b) Alcance Socio-productivo: Se tendrá en consideración, al momento de la realización del proyecto de obras de adecuación, aquellas viviendas en las que se realicen o funcionen actividades productivas, económicas y/o sociales. El alcance de las mismas dependerá de la evaluación técnica realizada oportunamente y la compatibilidad de las mismas con el proyecto de parcela.

c) Alcance Social: las intervenciones se realizarán teniendo en consideración distintas situaciones sociales, tales como violencia de género, salud, discapacidad.

Fuente: IVC, Anexo 1, Operatoria de Mejoramientos Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita, 2021.

Más allá del ajuste de alcances en la primer etapa, la operatoria establece que el plan financiero de los mejoramientos será igual que el plan financiero para vivienda nueva, donde el 30% del costo total de las obras intradomiciliarias corre por parte del

grupo familiar, siendo el restante 70% subsidiado por IVC. A esto se le suma que el costo de las obras intra-parcelarias, es decir servicios compartidos por todas las unidades funcionales de la parcela, será absorbido 100% por parte del IVC.

Al igual que en la operatoria de vivienda nueva, los planes financieros del 30% de la intervención a abonar por parte las familias, son de 12 a 78 cuotas mensuales, iguales y consecutivas. En todos los casos, la tasa de interés es fija y del 0 al 4% anual, dependiendo la capacidad de pago y la posibilidad de financiación del grupo familiar. En todos los casos, el monto de la cuota inicial de amortización del crédito, no podrá superar el 20% de los ingresos totales del grupo familiar.

En cuanto a la definición de las intervenciones, el equipo técnico junto con el equipo social del IVC, relevan las viviendas a modo de actualizar el estado y crecimiento edilicio y demográfico desde los RELSES efectuados en 2016-2017. Los relevamientos se realizan por parcela, y una vez relevadas las viviendas que la conforman, se realizan encuentros con cada una de las familias para consensuar las intervenciones correspondientes en cada caso, se realiza un proyecto y se firma el acta acuerdo entre el grupo familiar y el IVC. Además, se realizan talleres con la totalidad de los grupos familiares que conforman las parcelas para poder establecer los criterios de intervención del espacio común de la misma, el acceso de las redes de servicios, y las áreas destinadas a instalaciones (tanques de bombeo, bombas, entre otras). El Anexo 1 prevé que para el inicio de las obras el 50% de los grupos familiares deberá haber mostrado conformidad con el proyecto de espacio común. (Anexo 1, Operatorias de Mejoramiento, IVC, 2021).

Figura 28. Síntesis del proceso por parcela

Semanas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Actualización del relevamiento técnico de cada vivienda.													
Instancia informativa con la/s familia/s de la/s vivienda/s que conforman la parcela.													
Realización de entrevistas individuales y talleres de espacio común con toda la parcela.													
Desarrollo de ideas y croquis de intervención.													
Firma de Acta Acuerdo de cada Orden, Acuerdo de Parcela y Acuerdo de Mejoramientos.													
Conformación de anteproyectos con las intervenciones necesarias (vivienda más espacio común de parcela, según corresponda).													
Desarrollo de documentación pre ejecutiva para entrega a las empresas contratistas.													
Desarrollo de documentación por parte de empresas contratistas.													
Inicio de Obra (duración 4/6 meses)													

Fuente: IVC, elaboración Gerencia Operativa de Renovación Urbana para informe CAF, 2022.

Para definir qué parcelas serán prioritarias para iniciar con las obras de mejoramientos, se elaboró junto con la MGP una escala de priorización cuyo criterios para seleccionar las parcelas prioritarias fueron:

- Parcelas con posibilidad de conectarse a servicios básicos en el corto plazo (debido a que las obras de infraestructura se encontraban simultáneamente en ejecución).
- Parcelas que contienen viviendas en emergencia técnica.
- Parcelas que contienen viviendas con compromiso de mejoramiento integral previo al ajuste de alcance de etapa 1.
- Parcelas con viviendas con afectaciones parciales para aperturas de calles y pasajes
- Parcelas accesibles según simultaneidad de obras de demoliciones e infraestructura
- Parcelas prioritarias en el proceso de regularización dominial.
- Parcelas que contienen actividades económicas intra-vivienda.
- Parcelas con viviendas despriorizadas ya que cuentan con ventilación menor a la prevista originalmente (IVC, Herramienta de Priorización de Mejoramientos, 2021).

Si bien el IVC realiza las intervenciones de Etapa 1 mediante licitaciones de obra pública con empresas contratistas cuyos trabajadores deben ser un 30% del barrio, para cumplir con los alcances de la ley y desarrollar el mejoramiento atendiendo la variable de hacinamiento para que cada grupo familiar pueda tener su solución única y definitiva, el IVC se encuentra analizando la posibilidad de generar una nueva herramienta de intervención mediante programas de autogestión del hábitat (IVC, Gerencia Operativa de Renovación Urbana, 2022).

5.2.3. Desarrollo Económico

La dimensión de desarrollo económico busca garantizar el acceso de los habitantes a mejores condiciones socio-económicas y acompañarlos en el fortalecimiento de sus ingresos a fin de promover la sustentabilidad del proceso.

Para ello, las primeras acciones realizadas durante los primeros años del proceso consistieron en relevamientos comerciales y productivos para entender las distintas actividades económicas que ya funcionaban en cada uno de los barrios. Esto

permitió poder entender la multiplicidad de emprendimientos y actividades y el perfil general de cada uno de los barrios para poder potenciarlos.

En Rodrigo Bueno, por ejemplo, se relevaron 150 actividades económicas surgidas a partir del Relevamiento Socio-Espacial de Viviendas (2018). El mismo arrojó que para Octubre de 2018, el 50% de las actividades económicas generaban el ingreso únicamente del núcleo familiar, y el restante 50% empleaban entre 1,8 y 1,9 personas por emprendimiento, totalizando 256 personas empleadas por emprendimientos locales. Es decir, el 10% de los habitantes del barrio generaba sus ingresos a partir de actividades realizadas allí mismo.

La media del ingreso familiar era 16.500 pesos en Octubre de 2018, mientras que en CABA era de 43.000 pesos. El 7% de los hogares reconoció haber pasado hambre por falta de ingresos y el 27% debió ajustar sus gastos, mientras que sólo el 5% declaró poder generar algún tipo de ahorro.

Además, la tasa de actividad resultó ser de un 80%, donde la tasa de desempleo más alta se daba en el rango etario de 16 a 24 años y principalmente en mujeres. El 62% de las actividades correspondía a venta minorista de comida y artículos para el hogar y a gastronómicos, que son la actividad primaria y secundaria del barrio. De estas, el 59% se realizaban al interior de la vivienda y el restante 41% alquilaban locales. Sólo 3 de 20 locales eran alquilados fuera del barrio, pagando el doble del costo del alquiler de un local en Rodrigo Bueno.

Sólo el 17% de las actividades correspondían a actividades productivas, y de ellos, todos menos uno se realizaban al interior de la vivienda de manera informal y sin las medidas mínimas de seguridad. El 60% vendía directo al público y el 40% realizaba ventas a empresas o fábricas chinas. El 76% de todas las actividades existían hacía más de 4 años, y el 74% le dedicaba más de 35 horas semanales.

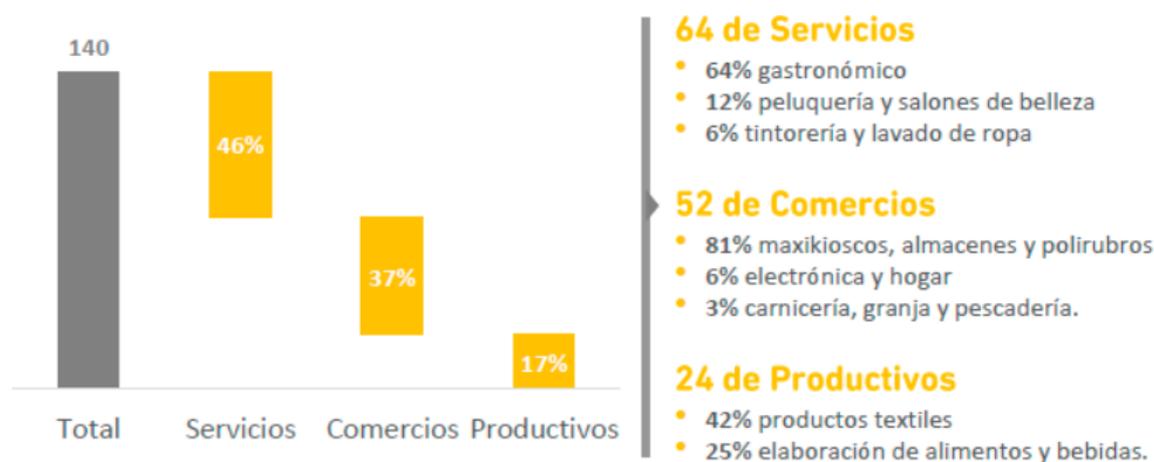
La elaboración de alimentos y bebidas fue relevada como la actividad que mayor ingresos generaba, aún por encima de la producción textil y los comercios de venta de almacén y artículos para el hogar o emprendimientos de servicios.

El 79% de las actividades eran informales. Sin embargo, el 20% de los emprendedores tuvieron intención de acceder a un crédito y el 70% de quienes

intentaron acceder a crédito lo pudieron hacer. De ellos, el 60% lo hizo a través de bancos comerciales y el 15% a través de familiares. Sólo 1 de ellos solicitó crédito a una financiera.

En cuanto a los 3 problemas principales percibidos por los emprendedores, se encuentran la falta de infraestructura como principal dificultad, seguido por la inflación y la inseguridad. Además, el relevamiento señala como principales necesidades la mejora de infraestructura, el acceso a nuevas herramientas y equipamiento, acceso a nuevos mercados y capacitación.

Figura 28 y 29. Actividades por Rubro - Rodrigo Bueno



Fuente: IVC - Relevamiento Socio-Económico (2018)

- | | |
|--------------------|--|
| SERVICIOS | <ul style="list-style-type: none"> Los almacenes/kioskos en muchos casos también son carnicerías y/o verdulerías, mientras que el resto son comercios diversos tales como ferretería, vivero, muebles, indumentaria y artículos electrónicos y celulares. De los almacenes/kioskos, el 78% son mujeres, y del total, el 67% son personas de entre 40 y 60 años. El 60% existe hace 7 años o más mientras que solo el 6% se creó hace menos de un año. El 87% son emprendimientos familiares. Poco más de la mitad realiza la actividad fuera de la vivienda y de todos, el 76% no está inscripto en ninguna categoría tributaria. |
| COMERCIOS | <ul style="list-style-type: none"> Los gastronómicos representan el 29% de los emprendimientos del barrio, de los cuales el 60% son "Pizzería, restaurant, parrilla", el 23% son vendedores ambulantes y el 15% son "Bares, cafes y confiterías". El 45% de los gastronómicos tiene una superficie menor a 15 mts2. De las 8 peluquerías y salones de belleza el 60% tiene entre 1 y 3 años de antigüedad. |
| PRODUCTIVOS | <ul style="list-style-type: none"> Los emprendimientos de elaboración de productos textiles son los más comunes La mitad tiene 7 o más años de antigüedad. La mitad trabaja solo y la otra mitad son emprendimientos familiares. Todos menos uno realizan sus emprendimientos dentro de la vivienda. El 60% vende al público, el 40% vende a empresas o fábricas chinas, y algunos venden a otros minoristas, ambulantes y mayoristas. La mitad de los clientes son de CABA, mientras que solo el 20% son del BRB. El 70% no está inscripto en ninguna categoría tributaria. |

Fuente: IVC - Relevamiento Socio-Económico (2018)

A su vez, el IVC en conjunto con la Defensoría del Pueblo, realizaron en Playón de Chacarita un relevamiento de la estructura de gastos de los hogares en la etapa previa y posterior a las mudanzas a vivienda nueva, dado los costos que implica para las familias abordar afrontar los gastos de expensas, servicios y crédito hipotecario.

Algunos de los datos que arroja el estudio son que las familias mudadas gastaba en Marzo de 2022 el 94% de los ingresos frente al 81% que gastaba anteriormente. El 37% de sus ingresos son destinados a alimentos y bebidas, lo cuál evidencia el grado de vulnerabilidad de las familias. (Bonelli, 2022).

Tanto los relevamientos de actividades económicas en cada barrio, como los distintos estudios realizados evidenciaron la importancia de las políticas de desarrollo económico y empleo para abordar la dimensión de la inclusión social en estos procesos. En ese marco, una de las primeras respuestas fue incorporar locales comerciales y gastronómicos dentro de los conjuntos de vivienda nueva ejecutados. Además, se encuentran en discusión diferentes espacios de fortalecimiento productivo dentro de las áreas destinadas a equipamiento público. Tal es el caso de la construcción del Centro de Formación Gastronómica y la Vivera Orgánica en Rodrigo Bueno.

Además, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires acompañado de los diferentes actores sociales involucrados en los procesos de integración, buscaron a través de la Ley de Integración Productiva y la Ley Ley de Estímulo del Desarrollo Social y Económico (Economía Popular), promover mediante incentivos el desarrollo económico de los barrios populares, entre ellos Rodrigo Bueno, Barrio 20 y Playón de Chacarita.

La Ley de Integración Productiva busca promover el desarrollo económico de los barrios populares mediante incentivos y beneficios a quienes realicen inversiones destinadas a la explotación comercial dentro de las áreas de procesos de integración socio-urbana. En esta línea, en Rodrigo Bueno ya se encuentran adjudicados 2 locales a emprendimientos privados y en Playón de Chacarita 3.

La iniciativa contempla beneficios en materia impositiva y a su vez establece que el 30% de los empleados de los espacios adjudicados deben ser trabajadores del barrio en el que se localizan.

A su vez, la Ley de Estímulo del Desarrollo Social y Económico tiene como objeto el fortalecimiento de las actividades de las Unidades Productivas de la Economía Social. La ley define Unidad Productiva a "toda aquella unidad individual o colectiva que realice actividades de interés económico y social, produciendo bienes o servicios en busca de satisfacer sus necesidades, con miras a su inserción en el mercado formal laboral o comercial con baja escala de capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo".

Las Unidades Productivas puedan estar integradas por:

- Personas humanas inscriptas en el monotributo social, monotributo promovido o adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes hasta categoría D inclusive;

- Personas jurídicas que revistan la categoría de cooperativa, mutual, asociación civil u otras formas asociativas que establezca la Autoridad de Aplicación, y se desempeñen en el ámbito de la Economía Social;

- Grupos asociativos: agrupamientos de personas humanas de dos (2) o más integrantes que desarrollen actividades económicas productivas similares o complementarias, con el objeto de producir o comercializar bienes o servicios en el ámbito de la Economía Social, y que hubieran sido reconocidos por la Autoridad de Aplicación como tales. (Ley 6376)

Entre los beneficios se encuentran la exención del impuesto sobre los Ingresos Brutos por el plazo de tres (3) años y el acceso a líneas de crédito específicas. Para ello, se crea el fondo FONDES cuyo objeto es aumentar la participación de las Unidades Productivas en las contrataciones del sector público de CABA y cuya vigencia será de 30 años.

Por último, se busca también favorecer el desarrollo económico estimulando a las unidades de trabajo independientes mediante capacitaciones y programas de empleabilidad, mientras se asesora y acompaña el camino de la transición hacia la formalidad. Tanto la adjudicación de locales como todas estas iniciativas se proponen y se acuerdan en las mesas de participación, reconociendo y potenciando las necesidades e identidad de cada barrio (IVC, 2019).

5.3. Avance Actual de los procesos PIRU en cada Barrio

5.3.1. Análisis de datos de elaboración propia

En este punto, se presentan anticipos a las conclusiones basadas en el análisis de datos del cuadro comparativo presentado en Anexo 1. El mismo recopila datos cuantitativos de cada barrio a modo comparativo y para dar sustento a las descripciones más generales y cualitativas detalladas en los puntos anteriores. El cuadro comparativo es de elaboración propia y toma como fuentes los censos realizados por el Departamento de Estadística y Censos del IVC para cada uno de los barrios, Informes a Legislatura de Gestión de IVC hasta 2021, Encuestas Anuales de Hogares de GCBA, Operatorias de Vivienda Nueva y Mejoramientos de cada barrio, proyectos urbanos aprobados en cada barrio, entre otras.

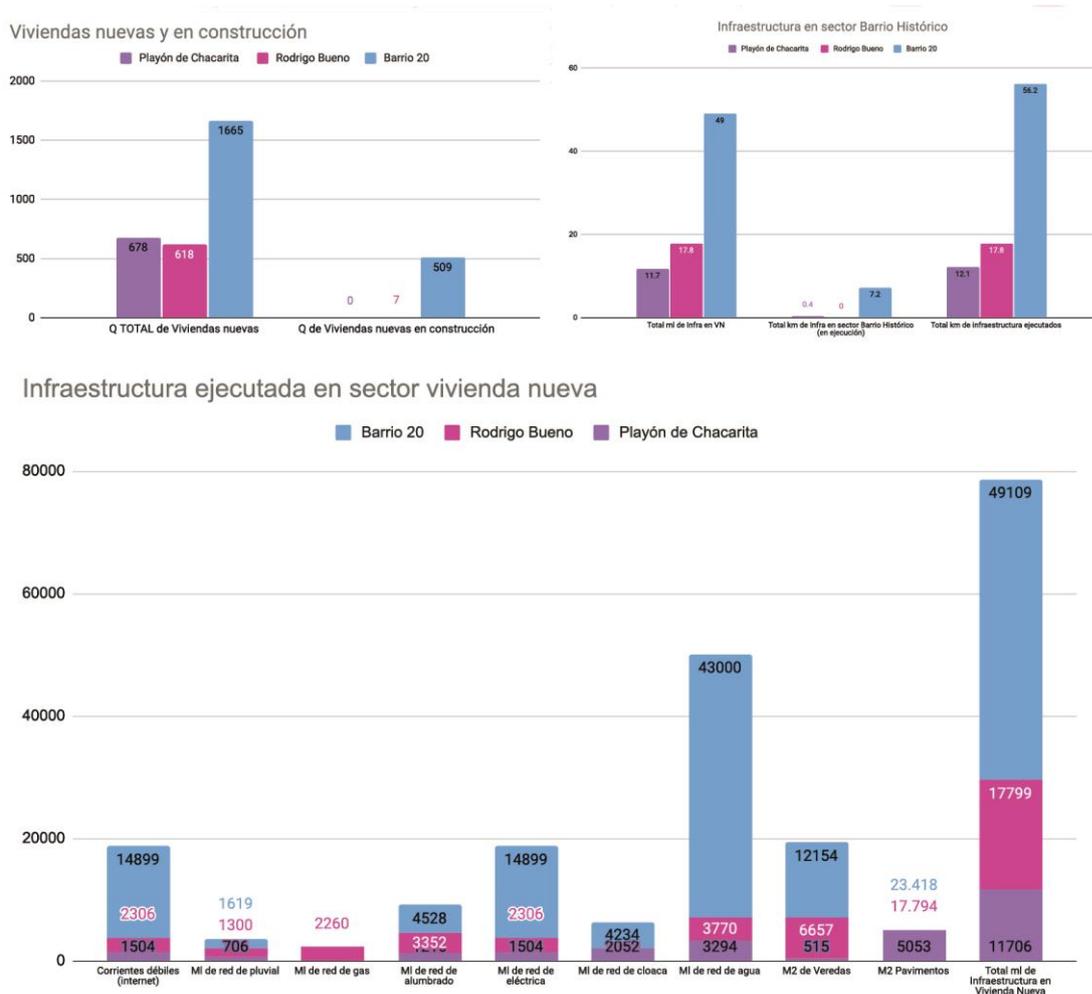
El mismo da cuenta de las etapas del proceso, recopilando fechas desde el inicio de tareas preventivas, censo poblacional, sanción de las leyes, relevamiento socio-técnico y relevamiento productivo. Esta recopilación de fechas y desarrollo de etapas busca evidenciar la inevitable necesidad de planificar estos procesos a mediano y largo plazo. A su vez contiene datos de los respectivos censos poblacionales (2016) y características de las viviendas existentes antes del inicio de los procesos para sentar las líneas bases de las diferentes intervenciones. También se detallan los diferentes tipos de dispositivos de participación utilizados en cada caso y los resultados obtenidos a través de la ejecución de obras e intervenciones definidos a través de estos dispositivos de participación..

A su vez, los datos recopilados y sintetizados en las figuras a continuación dan cuenta de los avances concretos desde el inicio hasta la fecha mediante cuantificación de cantidad de viviendas construidas y en construcción, cantidad de metros lineales construídos por tipo de infraestructura y según sector de vivienda nueva o sector de barrio histórico, avances hasta la fecha de apertura de calles y pasajes, familias mudadas, viviendas demolidas, metros de espacios públicos y espacios verdes construídos, cantidad de manzanas y parcelas configuradas,

cantidad de viviendas mejoradas, tipo de equipamiento público construído, soluciones habitacionales entregadas según tipo de operatoria, entre otras.

Es así como la comparación realizada de datos cuantitativos, sumado al análisis cualitativo de la etapas y gestión de los proceso de integración socio-urbana en Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita y Barrio 20 arroja varias conclusiones. Para valorar los procesos analizados, hay que tener en cuenta que se trata de proyectos que contaron con la cercanía de terrenos libres o posibles de liberar para la generación de vivienda nueva, sin necesidad de relocalización a distancia, situación que no siempre se da. Además contaron con la posibilidad de tener altos presupuesto para el desarrollo de grandes obras de vivienda e infraestructura como común denominador. También vale la pena destacar, sobre todo con miras a responder la pregunta de cómo escalar estos procesos, que los tres barrios analizados cuentan con distintos grados de cercanía a la ciudad, situación que no se presenta con regularidad. Si bien el caso de Playón de Chacarita se destaca por su ubicación dentro de la trama urbana, los casos de Rodrigo Bueno y Barrio 20 presentan grados de cercanía a la ciudad que hicieron posible la rápida vinculación de los mismos.

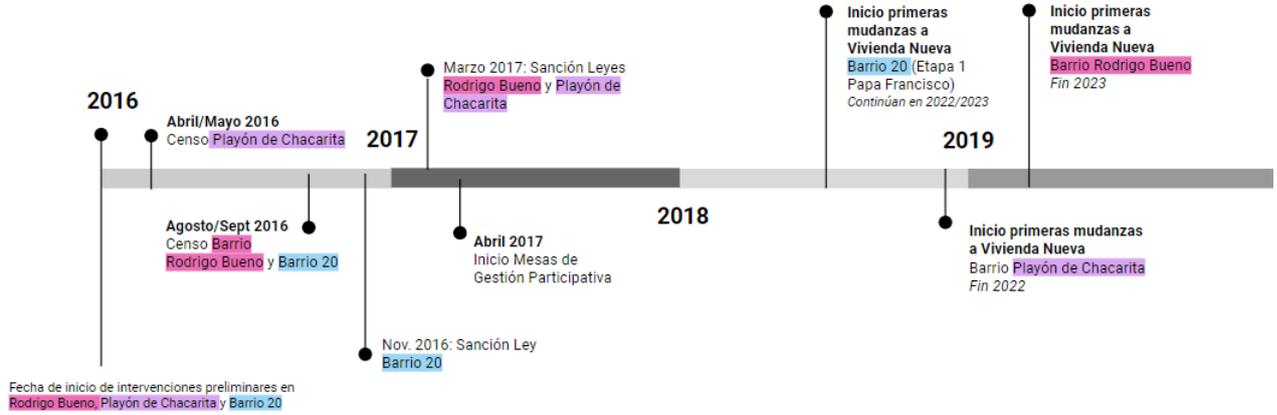
Figura 30. Contrucción de vivienda nueva e infraestructura por sector



Cuadro de elaboración propia. Fuentes: IVC

Entre estos anticipos a las conclusiones que se observan en el cuadro comparativo, se evidencia el paso del tiempo desde la sanción de las leyes hasta el día de hoy, donde, si bien la mayoría de las viviendas nuevas se encuentran construidas y adjudicadas, los procesos de dotación de infraestructura al barrio existente y la mejora de calidad a las viviendas existentes se encuentra recién iniciado su ejecución, en relación a la ejecución de sectores de vivienda nueva. Por ejemplo, se puede observar que en Barrio 20 se ejecutaron 1665 viviendas nuevas con sus correspondientes 49109 ml de infraestructura (50 km aproximadamente) en sectores nuevos, frente a 7.6 km ejecutados hasta Octubre de 2022 en sectores de barrio histórico.

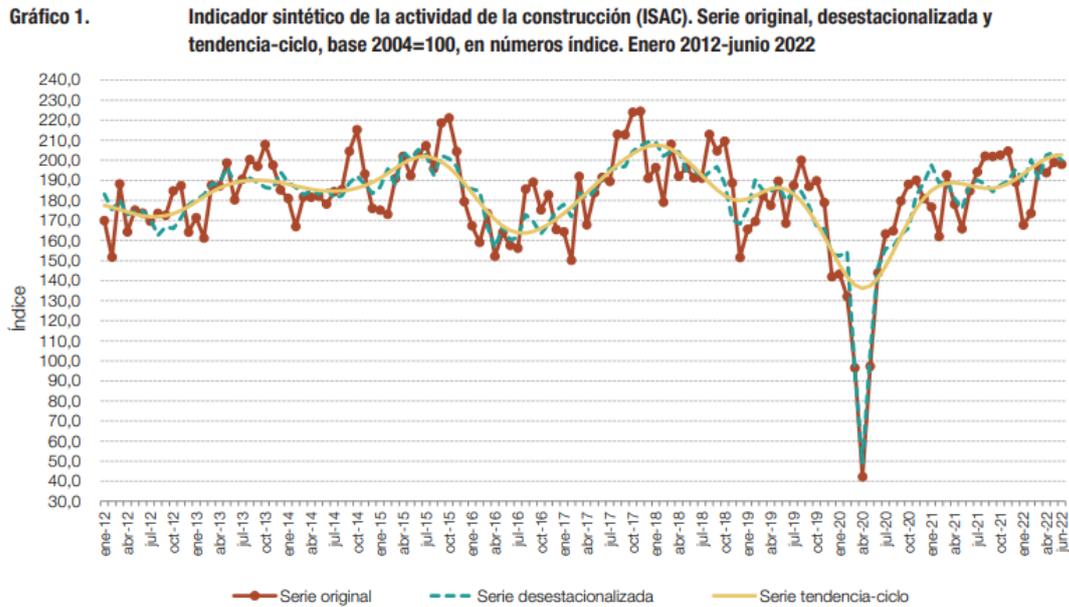
Figura 31. Registro y comparativa temporal de avance de los procesos



Cuadro de elaboración propia. Fuentes: IVC

Esto puede deberse por un lado al impacto en el tiempo que tiene la metodología de toma de decisión participativa en distintas escalas, sumado a la necesidad de contar primero con las viviendas construidas para iniciar la relocalización de familias, demolición y esponjamiento de viviendas para recién luego iniciar las obras de apertura de calles y tendido de infraestructura en sectores existentes. Además, hay que tener en cuenta que la construcción de estas viviendas se desarrolló desde el estado, con el impacto que la administración pública tiene en los procesos de obra, sobre todo con cambios de gestión en el medio. Por un lado, surge la duda de si haber indagado en la posibilidad de mayor involucramiento del sector privado podría haber acelerado los tiempos. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que el hecho de que la administración 100% pública de la construcción de vivienda nueva pudo haber tenido un impacto menor en la continuidad de la misma si se tiene en cuenta el receso económico que significó la pandemia Covid 19 para el sector de la construcción privada. A continuación se puede observar la curva del indicador generado por INDEC sobre la actividad de la construcción donde, sin diferenciar entre pública y privada, se evidencia una fuerte caída en 2020, donde su recuperación recién mejora, aunque con picos de caídas, en 2021.

Figura 32. Actividad de la Construcción

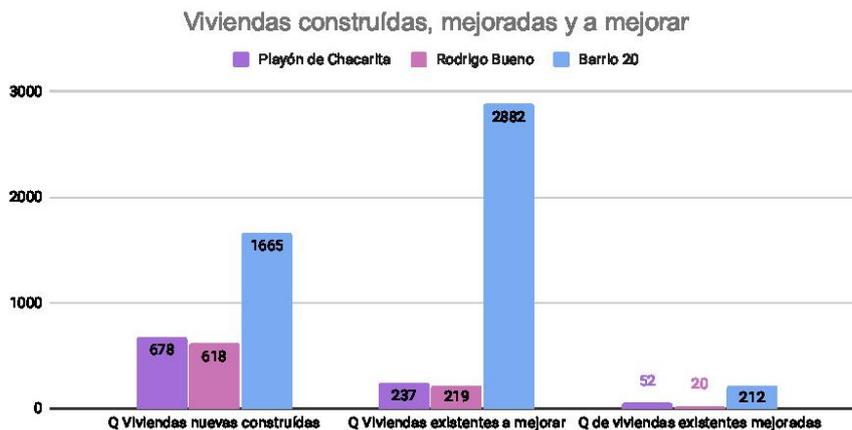


Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas Económicas. Dirección de Estadísticas Mineras, Manufactureras, Energéticas y de la Construcción.

5.3.2. Déficit habitacional y crecimiento poblacional

En relación al déficit habitacional, los procesos de integración sociourbana parecen ser una mejor respuesta al problema del déficit cuantitativo (2961 viviendas nuevas en los 3 barrios) que del déficit cualitativo de viviendas (278 viviendas mejoradas), debiéndose principalmente a las dificultades de gestión de las obras en viviendas existentes, la relocalización temporal de los grupos familiares que muchas de estas obras requieren, el costo y los tiempos que conllevan la subsanación de patologías existentes frente a la construcción de vivienda nueva, la necesidad de proyectos ad-hoc para cada caso, cuadrillas de trabajo independientes y el tiempo invertido en el consenso individual con cada una de las familias ocupantes de hecho.

Figura 33. Comparación viviendas nuevas y viviendas mejoradas



Cuadro de elaboración propia. Fuentes: IVC

En relación al aumento poblacional, si bien no se cuenta con los datos oficiales del censo 2022, los actores entrevistados durante el proceso consideran que el mismo se ve reflejado en el aumento de densidad y altura de las viviendas existentes, y en la dificultad del avance del proceso de relocalización debido a la existencia de familias ocupantes de hecho e inquilinas no censadas originalmente. Además, el crecimiento puede observarse mediante los primeros planos de relevamiento de viviendas y los últimos planes urbanos de reconfiguración de parcelas votados. Esto último complejiza exponencialmente el proceso a medida que pasa el tiempo y al no estar censadas muchas de las familias, no pueden acceder a vivienda nueva, pero por otro lado, su falta de relocalización dificulta la afectación de la vivienda que muchas veces, a su vez, imposibilita la apertura de calles, el paso de infraestructura o el esponjamiento previsto para ventilación de otras viviendas.

Una de las variables en las que el proceso de integración sociourbana parece ser más efectivo es en el impacto en la morfología urbana y la integración a la ciudad de los barrios mediante la apertura de calles. Al haber priorizado la relocalización de familias afectadas por apertura de calles y pasajes, se ha logrado la apertura de más de 15 calles nuevas, 5 en Playón de Chacarita, 4 en Rodrigo Bueno, 6 en Barrio 20, sin contar las calles del sector de vivienda nueva en cada caso, que elevan el número de calles nuevas a 41 más 8 pasajes. Esta priorización se infiere al observar los proyectos de reconfiguración de manzana donde se puede ver claramente las viviendas despriorizadas al interior de las manzanas.

Figura 34. Comparación resultados obtenidos: apertura de calles

Dispositivos de Participación - Resultados obtenidos	Playón de Chacarita	Rodrigo Bueno	Barrio 20
- Apertura de Calles en Barrio Existente	- 5 calles (Céspedes, Palpa, Guevara, Teodoro García, salida peatonal del barrio en Manzana 9) - 1 pasaje - 1 avenida (Av. Triunvirato, prolongación entre Av. Elcano y Av. Federico Lacroze)	- 4 aperturas de calle (MZN 1, MZN 2 / 3, MZN 4 y calle de Borde Costero)	- 6 aperturas de calle (Continuación Miralla, continuación Corvalán, Basualdo, Unanué 1, Unanué 2 y Barros Pazos)
- Apertura de Calles en sector vivienda nueva	- 5 calles - 1 calle de convivencia	- 9 calles - 3 senderos peatonales	- 11 calles - 20 senderos peatonales
Total apertura de calles	11	13	17
Total apertura de pasajes	- 1 apertura - 2 ensanches de pasajes existentes	0 (2 pasajes proyectados)	7 pasajes en barrio histórico

5.3.3. Financiamiento y Ejecución Presupuestaria

En cuanto al financiamiento, si bien durante los primeros años de la gestión 2015-2019 la construcción de vivienda nueva fue financiada en un 65/35 por fondos nacionales y fondos de la Ciudad, a partir de 2018 se iniciaron las acciones necesarias de solicitud de financiamiento internacional al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Dicho préstamo fue conveniado por 100 millones de dólares a ejecutar desde la firma del convenio en 2020 hasta el 2024, se encuentra actualmente en curso y ya lleva un 61% de ejecución (Secretaría de Asuntos Estratégicos, Nación, 2022).

Un aspecto a destacar para la aprobación de la solicitud de préstamo a CAF fue la evaluación financiera del proyecto presentado, donde se considera el gasto a incurrir en los procesos de Integración Socio-urbana, principalmente en lo referido a la relocalización de familias y construcción de vivienda nueva, un bien público tanto por el ordenamiento urbano (esponjamiento, apertura y ensanche de calles y pasillos) como por considerar que muchas familias se encontraban en situación de riesgo ambiental y sanitario. El proyecto arrojó así un VAN (Valor Actual Neto) del 10,03 y una TIR (Tasa Interna de Retorno) de 13,17, con un índice beneficio/costo (B/C) de 1,10, generando un beneficio mayor para la sociedad que el gasto generado. (IVC, Evaluación Financiera CAF, 2019).

En cuanto al presupuesto ejecutado a continuación se presenta el porcentaje del presupuesto anual destinado a obras por cada uno de los barrios por parte del Instituto de Vivienda, principal ente ejecutor de los Procesos de Integración Socio Urbana de CABA, entre 2016 y Noviembre de 2022. Los datos no contemplan la ejecución presupuestaria por parte de otras reparticiones intervinientes en la construcción de equipamiento urbano, adecuación de transporte y vías peatonales

de sectores aledaños, entre otras intervenciones. Tampoco contemplan el gasto corriente anual del organismo.

Figura 35. Porcentaje de presupuesto ejecutado en obras



	% del gasto total EJECUTADO EN OBRAS								TOTAL
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 al 1-12		
BARRIO 20	0	98%	91%	93%	99%	90%	100%	92%	
FRAGA (Playon Chacarita)	0	78%	94%	96%	93%	95%	98%	94%	
RODRIGO BUENO	0	85%	99%	99%	71%	89%	98%	93%	
% del gasto total en obras	0	92%	94%	96%	90%	90%	99%	93%	

Fuente: Instituto de Vivienda de la Ciudad - Dirección General de Administración y Finanzas (2023)
 Información mediante Ley 107 Acceso a la Información Pública
 Gasto total ejecutado por IVC 2016-2022 (no contempla gastos por parte de otras reparticiones)

En el gráfico se puede observar que el 93% del total de los \$11.699.778.620 (valor nominal) totales ejecutados corresponden a la ejecución de obras. Es decir, más allá de que el valor total del presupuesto ejecutado es de difícil cuantificación debido a que los datos se encuentran en pesos nominales y no contemplan la inflación anual, se puede apreciar que el 93% del gasto total fue destinado a obras. A su vez, se puede observar que los años con mayor ejecución fueron 2018, 2019 y 2022, correspondientes con la construcción de etapas de vivienda nueva (2018-2019 en los 3 barrios y 2022 en Barrio 20).

A modo de poder dimensionar el presupuesto destinado, se realizó un cálculo estimado tomando promedio anual del valor del dólar oficial a lo largo de los años analizados. El valor que arroja el traspaso del total de pesos argentinos gastados según valor promedio anual de dólar oficial es de U\$S 279.442.000. A su vez, el financiamiento otorgado por CAF fue de aproximadamente U\$S 100.000.000 y la ejecución del préstamo a Diciembre de 2022 era de U\$S 61.000.000.

Si se analiza el gasto per cápita, se evidencia también un mayor gasto según población directa en los barrios Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita, ya que su

población es menor a la población de Barrio 20. El gasto per cápita de la población indirectamente impactada en los barrios de Chacarita y Puerto Madero también es más alto, y tiene en cuenta el impacto positivo indirecto en los barrios correspondientes por la mejora del entorno a los asentamientos, la mejora de la conectividad y vinculación con la trama urbana y el aumento cuantitativo y cualitativo del espacio público.

Figura 36. Comparativa presupuesto ejecutado según población impactada

Ejecución según población impactada

PROYECTO	Población Impactada		Gasto Total	Gasto per cápita (directo)	
	Directa	Indirecta*(2)		Directa	Indirecta*(2)
BARRIO 20	27990	126374	\$ 5.177.807.009	\$ 184.988	\$ 40.972
FRAGA (Playon Chacarita)	2764	27761	\$ 2.916.399.577	\$ 1.055.137	\$ 105.054
RODRIGO BUENO	2665	6726	\$ 2.730.257.896	\$ 1.024.487	\$ 405.926
TOTAL	33419	160861	\$ 10.824.464.482	\$ 323.902	\$ 67.291

**(2) indirecta: población indirectamente impactada calculada según barrio de intervención, censo 2010. No contempla el impacto en la población total de CABA.*

Ejecución mediante préstamo internacional octubre 2022 (CAF)	U\$S 61,000,000
Ejecución total en dólares *(3)	U\$S 279,442,000
% de financiamiento internacional según el total ejecutado	22%

**(3): valor estimado según promedio anual de evolución de dólar oficial*

Parte de estas intervenciones se realiza a través del Programa de Integración Socio-Urbana: Villa 20, Villa Rodrigo Bueno y Villa Fraga, N°CFA-11177, financiado por CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) y ejecutado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad.

5.4. Gestión de los procesos y organización del IVC

A modo de poder dimensionar el trabajo y la organización de los equipos, la toma de decisiones y la implementación de las distintas etapas del proceso en cada barrio, se presenta a continuación una descripción del funcionamiento y estructura del principal organismo ejecutor de los procesos analizados. En este sentido, el IVC es innovador en su forma de gestionar los procesos por presentar su estructura en forma de toma de decisión conjunta entre áreas multidisciplinares. A su vez, se infiere que su cualidad de organismo autárquico posibilita la gestión interna de la mayoría de los

procesos administrativos, generando mejoras en tiempos de implementación y logrando una mayor especificidad en sus equipos de trabajo.

5.4.1. Instituto de Vivienda de la Ciudad: Objetivos y evolución del organismo

El Instituto de Vivienda de la Ciudad depende desde 2019 del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, y tiene como fin llevar a cabo la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. En los últimos años, el objetivo del IVC se ha centrado en trabajar para igualar oportunidades, fortalecer el desarrollo humano y mejorar la calidad de los vecinos de la Ciudad.

En 1967 se crea la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) como organismo descentralizado y entidad autárquica teniendo como objeto la promoción de viviendas de interés social en la Ciudad de Buenos Aires, pudiendo también actuar fuera de la jurisdicción a efectos de cumplir dicho fin, quedando a su cargo el planeamiento y desarrollo de los planes respectivos comprendiendo la construcción de edificios, la urbanización de las tierras en que se levanten y la promoción del desarrollo de la vida comunitaria de los habitantes a relocalizar en los períodos previos y posteriores a la entrega de las viviendas (Ley 17.174, 1967).

En el año 2003, la CMV se transforma en el Instituto de Vivienda adaptándose a la Constitución y Leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero manteniendo el objeto y la autarquía administrativa y financiera (Ley 1.251, GCBA, 2003). Entre los principios generales establecidos para el IVC se encuentran:

- a) “Contribuir al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, imposibilitados por razones económicas y sociales de acceder a la misma por cualquiera de los medios regidos por el sector privado (...)”
- b) Tender a reducir el déficit habitacional, de equipamiento, infraestructura y servicios en la Ciudad de Buenos Aires; conjuntamente con las secretarías correspondientes.
- c) Promover el derecho al hábitat y a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y estimular la participación ciudadana.
- d) “Garantizar la regularización dominial de los inmuebles a favor de los destinatarios de las diferentes operatorias (...)” (Ley 1.251, GCBA, 2003).

5.4.2. Estructura y organización del IVC

La estructura del Instituto de Vivienda se conforma, debido a su autarquía, a partir de un Directorio integrado por un Presidente, con rango equivalente al de Secretario y tres Directores con funciones ejecutivas. Tanto los Directores como el Presidente son designados por el Poder Ejecutivo y duran cuatro años en sus funciones. A su vez, el Presidente del directorio, actúa como Presidente del IVC.

De Presidencia depende la Dirección General (en adelante DG) de Auditoría, la Unidad Ejecutora de Proyectos de Financiamiento Externo, quien lleva adelante la gestión de proyectos con financiamiento internacional y el Observatorio de Vivienda, y la Gerencia General, encargada de la gestión y administración del IVC en su conjunto (IVC, Organigrama, 2022)

La Gerencia General se organiza en dos grandes Subsecretarías que nuclean los equipos tanto técnicos como sociales (Subs. de Integración Urbana y Hábitat y Subs. de Integración Social y Hábitat), dos Direcciones Generales de áreas de apoyo debido a la autarquía del IVC (Administración y Finanzas, Técnica, Administrativa y Legal) junto con la DG de Vivienda Asequible y la DG de Gestión de Integración Social (ex Subsecretaría de Hábitat e Inclusión que funcionó hasta 2019 en el Ministerio de Desarrollo Humano) y algunas Gerencias Operativas de apoyo a la gestión (Modernización, Gestión de Riesgos, Atención al Público, Seguridad y Emergencias).

Si bien todas las áreas dan apoyo desde sus incumbencias a los proyectos de Integración Socio-urbana, las estructuras que llevan adelante conjuntamente la gestión son principalmente las Subsecretarías de Integración *Urbana* y Hábitat y la Subsecretaría de Integración *Social* y Hábitat. Ésta es quizás una de las principales características de cómo se desarrolla la gestión de equipos y proyectos de Integración Socio-urbana en el IVC, ya que siempre tienen un componente tanto de mirada social como de desarrollo técnico desde el origen y durante toda la ejecución.

La Subsecretaría de Integración Urbana y Hábitat a su vez se compone de tres Direcciones Generales. La primera es la Dirección de Desarrollo de Proyectos, donde se diseñan, confeccionan y licitan los proyectos de vivienda social,

infraestructura, espacios verdes, equipamiento, entre otras funciones. La segunda, la Dirección de Desarrollo de Obras, donde se presupuestan, gestionan y ejecutan los proyectos licitados mayormente mediante licitaciones de obra pública. Y la tercera, la Dirección de Desarrollo Habitacional, encargada tanto de liderar los equipos técnicos en cada uno de los territorios donde se llevan adelante proyectos como del mantenimiento edilicio (si fuera necesario) de los antiguos conjuntos habitacionales construídos por la CMV y el IVC.

Para el caso del desarrollo técnico de los proyectos de Integración Socio-urbana, el trabajo transversal de las tres direcciones es fundamental, ya que desde el origen la DG de Desarrollo Habitacional, junto con su estructura par social (DG Socio-territorial) llevan adelante desde los relevamientos de viviendas, las Mesas de Gestión Participativa y demás espacios de participación y taller que definen los proyectos de vivienda y los planes urbanos. A su vez, desde la DG de Desarrollo de Proyecto, se co-diseñan los proyectos urbanos y de vivienda social junto con los proyectos de infraestructura correspondientes, desarrollando la documentación y las licitaciones en cada caso. A su vez, la DG de Desarrollo de Proyectos acompaña el seguimiento de las obras en ejecución por parte de la DG de Desarrollo de Obras, quienes gestionan la ejecución, inspección y certificación de las obras.

Tanto los equipos técnicos dependientes de la DG de Desarrollo Habitacional como los equipos sociales de territorio (Subs. Integración Social y Hábitat), además de acompañar la ejecución de los grandes proyectos de vivienda, proponen, co-diseñan y llevan a debate a los distintos espacios de participación los proyectos urbanos con sus aperturas de calle, la conformación de manzanas, parcelas y diseño de programa de mejoramiento de viviendas. A su vez, gestionan las obras de atención temprana de riesgos y emergencias en vivienda a la vez que las obras propias de mejoramiento de viviendas, junto con la DG de Gestión de Integración Social (dependiente de Gerencia General) que lleva adelante el mantenimiento de las redes provisionales hasta la puesta en funcionamiento de las nuevas redes de infraestructura de cada uno de los procesos.

La Subsecretaría de Integración Social y Hábitat a su vez, desde la DG Socio-territorial tiene a su cargo los equipos sociales que acompañan los procesos de territorio, sumado a los coordinadores de proyecto, que se encuentran por encima de los coordinadores técnicos y coordinadores sociales que lideran los equipos de

territorio en cada caso. Además, la Subsecretaría tiene a su cargo la DG de Regularización Dominial, que se encarga tanto de garantizar la regularización de dominio de los antiguos conjuntos habitacionales como de efectuar las gestiones necesarias para garantizar que las mudanzas a los nuevos conjuntos enmarcados en proceso de Integración Socio-urbana se realicen con las escrituras correspondientes desde el inicio hasta el final de los procesos de mudanza. A su vez, lleva a cabo las acciones tendientes para poder regularizar los sectores de barrios históricos, sus nuevas conformaciones de parcelas y las viviendas que se allí se mejoran.

Por último, la Subsecretaría de Integración Social y Hábitat tiene a su cargo también la articulación interministerial (GO Planificación y Articulación Estratégica) como la adjudicación de viviendas y locales comerciales (GO Otorgamiento de Soluciones Habitacionales y Comerciales).

5.4.3. Organización de los equipos en territorio

Retomando la organización de los equipos de territorio, su gestión se basa en la conformación de células de trabajo técnico-sociales que abordan el proceso de relevamiento de vivienda, diseño de anteproyecto, consenso de proyecto con las familias afectadas que serán relocalizadas en vivienda nueva como con las familias que recibirán crédito hipotecario, intervención de mejoramiento de vivienda o canje de vivienda, junto con su correspondiente firma de actas acuerdo. (Motta, Almansi, 2018).

El proceso de consenso para la ejecución de los proyectos urbanos acordados, cuyos acuerdos también requirieron de distintas escalas de consensos como fue desarrollado anteriormente, requiere nuevamente diferentes escalas de abordaje.

En relación a la apertura de calle o pasaje, el trabajo se organizó territorialmente por traza de apertura, a diferencia de la gestión de esponjamientos que fue de abordaje individual por grupo familiar censado. Un ejemplo de esto fue la gestión de las aperturas de Barrio 20, que ya lleva 6 calles abiertas y 7 pasajes.

En el proceso de conformación de parcelas e intervenciones de mejoramiento de vivienda, la escala de consensos pasa de grupo familiar (vivienda única) a grupos familiares de toda la parcela (varias viviendas y muchas veces multifamiliares). Esto lleva a tener que abordar el proceso de acuerdo con varias familias en

simultáneo, generando acuerdos tanto de proyecto de vivienda como de espacio común entre todas las viviendas que lo comparten.

El proceso tiene una conformación de tipo embudo, abordando en simultáneo varias parcelas y dando prioridad al avance de las parcelas que van generando los acuerdos necesarios para dar inicio a las obras tanto de espacio común de parcela (instalaciones de servicios y consolidación de la parcela) como de mejoramiento intra-vivienda.

Asimismo, los equipos sociales de territorio generan un pre-abordaje de las parcelas resolviendo de antemano los problemas tanto administrativos como sociales que pudieran surgir y ralentizar el proceso de consenso.

Resulta pertinente destacar que para la ejecución de las intervenciones de mejoramiento en viviendas existentes, se requiere no sólo los equipos técnicos y sociales de territorio sino, a su vez, equipos administrativos asociados a la acreditación a censo de los beneficiarios, generación de expedientes de mejoramiento, generación de plan financiero, firma de actas acuerdo, certificación de las obras, entrega formal de las obras, posterior regularización dominial, entre otras acciones.

Finalmente, vale la pena destacar los recursos que se requieren para resolver los temas relacionados a la emergencia habitacional y al funcionamiento de las redes de infraestructura informales durante la transición a infraestructura formal, asegurando las necesidades básicas en todo el transcurso del desarrollo de las obras en cada uno de los barrios.

En conclusión, el IVC cuenta con una compleja organización de estructura más la característica de contar con autarquía administrativa y financiera que si bien aumenta la cantidad de procesos a gestionar, genera muchas veces el beneficio de reducción de tiempos de administración pública. Sin embargo, la característica que más destaca la gestión de los últimos años es la gestión urbana desde el territorio con una mirada participativa desde el origen hasta la ejecución de los proyectos, legitimando los procesos y garantizando los consensos necesarios para ejecución a lo largo del tiempo y la futura sustentabilidad de los mismos. (IVC,2022, 2017 y Defensoría del Pueblo, 2021).

6. Conclusiones Generales

Los Procesos de Integración Socio-Urbana en CABA hicieron una enorme contribución al posicionamiento del problema en la agenda pública y a la demostración de que es posible alcanzar muchos de los objetivos planteados en estas políticas públicas. Sin duda se han dado pasos enormes tanto en materia de reconocimiento de la problemática del crecimiento urbano informal y la falta de acceso a la vivienda e infraestructura. A su vez, los procesos han funcionado como aprendizaje de cómo alcanzar las mejoras propuestas para garantizar la integración habitacional, urbana y económica de los barrios vulnerables al resto de la ciudad formal.

Con más de 2445 viviendas construidas y 516 actualmente en ejecución, 95% de las unidades funcionales con familias ya relocalizadas, 283 familias beneficiarias de mejoras en sus viviendas, 86 km de infraestructura formal desarrollada, 41 calles nuevas abiertas, 8 pasajes y 24 senderos peatonales, los numerosos equipamientos públicos construidos y en funcionamiento, no hay dudas de las mejoras cualitativas y cuantitativas de los barrios y en la vida de los habitantes de los barrios en los que estos programas se han desarrollado.

A modo de conclusión, los procesos de integración socio-urbana llevados a cabo por el Instituto de Vivienda en los últimos años en los Barrios Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita y Barrio 20 han contribuido a entender que **la participación de los habitantes y diversos actores del barrio es la manera en que los procesos son apropiados por los habitantes**, la forma en la que se genera límites a la decisión unilateral de la administración pública y s involucra miradas multiactorales.

Paralelamente, se observa que también supone necesariamente un mayor impacto en el tiempo de ejecución de los procesos y su consecuente demora en la obtención de los resultados propuestos.

Además, se evidencia que **el déficit cualitativo en las urbanizaciones informales con densidad similar a la de los barrios analizados resulta de difícil abordaje sin tener la posibilidad de **augmentar** el déficit cuantitativo** de vivienda, lo cuál supone grandes presupuestos destinados a construcción nueva y/o adquisición de tierra. Si bien las mejoras en las viviendas existentes pueden darse en simultáneo, los procesos analizados evidencian la necesidad de relocalizar las familias primero

para luego poder garantizar mejoras en la iluminación, ventilación y acceso a infraestructura de otras viviendas, generando necesariamente un impacto en el tiempo de implementación de estas mejoras indispensables en las viviendas existentes.

Figura 37. Construcción de vivienda nueva en Rodrigo Bueno (2019), etapa de finalización de construcción e inicio de aperturas de calle en barrio existente.



Fuente: IVC (2019)

También se puede concluir que **abordar el déficit cualitativo de las viviendas preexistentes es uno de los aspectos que involucra mayor esfuerzo económico y muchas veces el standard que se logra es cercano al mínimo habitacional.**

Figura 38-39. Mejoramiento de viviendas existentes en Playón de Chacrita . Antes y después.



Fuente: Elaboración propia (2022)

Dos variables que dificultan el abordaje del problema del crecimiento informal son el déficit cuantitativo y el hacinamiento. Las mismas resultan de difícil solución ya que, aunque no se cuenta con datos censales, a lo largo de todo el proceso se

evidencia un crecimiento poblacional constante que incluso parece aumentar más rápido que el avance del mismo proceso.

Figura 39. Evolución Barrio 20. Fotografías Aéreas



Las imágenes satelitales de Barrio 20 por un lado muestran la consolidación del plan urbano y el avance de las distintas etapas de ejecución pero por otro muestran un aumento de la densidad en el sector existente. Fuente: IVC, 2020.

En cuanto a los ejes de abordaje propuestos para organizar los procesos del IVC, se concluye **que el foco en la mejora de la calidad urbana y en la integración de los barrios a la ciudad redonda en una mejora palpable y de mayor grado de concreción que la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas.** De esta manera, los recursos invertidos en estas mejoras tienen un impacto más amplio en el número de personas que se benefician de ellos, aunque estas mejoras por sí mismas resultan insuficientes sin ser complementadas con mejoras intra-viviendas.

Figura 40. Apertura de calles Barrio 20



Barrio 20. En rojo aperturas de calles Basualdo, continuidad Miralla, continuidad Corvalán, Barros Pazos, Unanué . Fuente: IVC (2021)

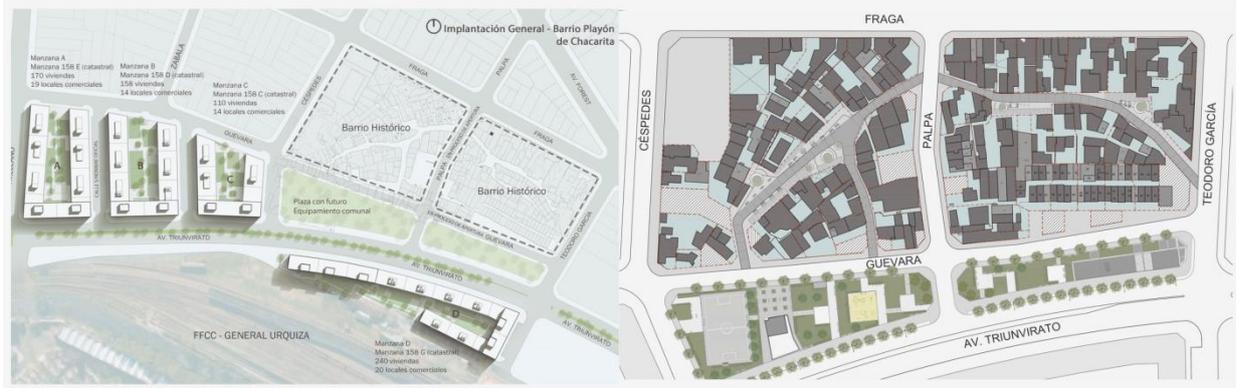
Figura 41 (entorno Playón de Chacarita) y Figura 42. Playón de Chacarita (antes y después) junto con Plan Urbano.



Barrio Playón de Chacarita
Fotografía aérea - Noviembre 2019



Barrio Playón de Chacarita
Foto Aérea Noviembre 2022



Fuente: IVC (2022)

Otra conclusión a la que se llega analizando los procesos de IVC es que **la ejecución de infraestructura no permite per se el acceso a servicios públicos formales**, y el esfuerzo para garantizarlos es tanto **económico, como de resolución técnica y de gestión política** e institucional con las prestatarias de servicios. Se requiere una decidida voluntad política para flexibilizar las normativas y lograr tanto la llegada como la formalización de los servicios básicos. (ver Anexo 2)

Figura 43. Fotografía Infraestructura Barrio 20



Barrio 20. Ejecución red pluvial en calle Chilavert. En la imagen se observa el diámetro del troncal pluvial ejecutado en un ancho menor a 6 metros con viviendas alrededor de tres y cuatro pisos. Fuente: producción personal, 2021.

Si se observa los tiempos de avance de cada etapa de los procesos, se concluye fácilmente que **la ejecución de procesos de integración socio-urbana supone la continuidad de los proyectos más allá de una única administración política.** En el caso de CABA, la continuidad política contribuyó a la continuidad de los procesos, pero a su vez, la legitimidad de los procesos que genera la participación ciudadana aumenta ampliamente la posibilidad de continuidad más allá del color político. Es así que para garantizar la continuidad de los procesos más allá de la decisión política inicial, la metodología participativa incide ampliamente debido a la legitimación y la validación tanto social como política que generan.

Si se tiene en cuenta la complejidad desarrollada a lo largo del presente trabajo en relación a la gestión necesaria para la ejecución de cada una de las variables que conforman los procesos de integración socio-urbana, más de once mil setecientos millones invertidos y los casi 8 años de ejecución que llevan los procesos sin vislumbrar aún un fin definitivo, es importante **reconocer la dificultad de implementación que suponen estas políticas como única solución** en relación a la dimensión del problema del crecimiento urbano informal en la Argentina y Latinoamérica.

Si bien este trabajo ha enumerado tanto aciertos de los procesos de integración socio-urbana como problemas a resolver y mejoras a implementar, **es necesario entender estos procesos como soluciones parciales y reactivas** a problemas de territorios puntuales. Aún cuando son indudablemente necesarios para el punto en que se encuentran las ciudades argentinas en relación al crecimiento informal y el impacto positivo en su población sea fácilmente comprobable, las políticas de integración socio-urbana, apuntan a resolver una problemática ya consolidada. Los habitantes de los 3 barrios, según censos 2016 son 33.419, esto supone un 1,15% de la población de CABA según Encuesta Anual de Hogares para el mismo año (GCBA). Aún cuando el porcentaje de la población impactada aumente si se tiene en cuenta el impacto a nivel comuna de estos proyectos, o el abordaje en curso del Gobierno de la Ciudad en otros barrios informales (Mugica, Richiardielli, Ramón Carrillo, Villa 15, Villa 21-24, entre otros), el presupuesto y los recursos asociados que conllevan estos proyectos presentan un desafío incluso para un distrito con recursos como la Ciudad de Buenos Aires.

Si se tiene en cuenta que un 5,88% de los habitantes de CABA ya vivía en asentamientos en 2010, e incluso sin tener en cuenta el crecimiento habitacional producido desde el censo 2010 hasta los censos particulares de cada barrio en 2016, el presupuesto y esfuerzo destinado en estos tres proyectos **supone el impacto solamente en una quinta parte de la población que reside en villas y asentamientos de CABA**. A su vez, según el Relevamiento de Barrios Populares (RENABAP) en 2018 existían 4.416 barrios informales conformados por villas y asentamientos, con 935.000 familias, con un total de 4 millones de personas estimadas residiendo en ellos. Según la actualización de RENABAP realizada por TECHO en 2020, el número asciende a 5 millones de personas estimadas, 1.168.731 familias en 5.687 barrios informales. De ellos, casi el 20% se puede

considerar “villa” por presentar características irregulares de trama y mayor densidad a diferencia de los asentamientos. Con lo cuál, podemos inferir que en el 20% de los barrios informales se requiere un presupuesto per cápita similar al de las villas de CABA, ya que podrían presentar características poblacionales y constructivas similares.

Sin embargo, se debe tener en cuenta además, que los 3 barrios analizados no son representativos en relación a las características de la mayor parte de barrios con crecimiento informal en Argentina. Algunas de las variables que los distinguen son su densidad y compacidad, su cercanía al centro urbano y a la trama formal. Esto mejora condiciones de acceso al transporte público y facilita la conexión a infraestructura existente. A su vez, se distinguen principalmente, por su cercanía a fuentes de trabajo por estar en áreas con alto desarrollo económico (Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita especialmente). Según el total de habitantes de barrios informales estimados por TECHO en la actualización del Relevamiento de Barrios Populares, y si se tiene en cuenta los habitantes de la totalidad de los proyectos de integración socio-urbana de Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita y Barrio 20, todo el presupuesto destinado, la gestión requerida y tiempo transcurrido en los mismos, **equivalen a la intervención del 0,67% de los barrios informales de Argentina.**

Incluso si se toma solamente la categoría “villas” por inferir que podrían presentar dificultades técnicas y de densidad similar a los barrios de CABA, aunque presenten numerosas diferencias, y asumiendo que los asentamientos podrían requerir menor inversión, **el porcentaje asciende a 3,34%**. Es decir, que los recursos destinados y los esfuerzos de gestión realizados en estos tres barrios de CABA y desarrollados en el presente trabajo, equivalen a haber impactado al 3,34% de los habitantes de villas y asentamientos de alta densidad en todo el país, aún sin tener en cuenta todas las diferencias que presentan por ser 3 casos atípicos y poco representativos a nivel nacional.

Se puede así concluir que, estas políticas de integración socio-urbana, con grandes resultados si se tiene el presupuesto disponible y si se considera el tiempo de duración que conllevan, resultan por un lado **de evidente dificultad** para abordar en la escala necesaria a nivel nacional y/o regional, y por otro, **insuficientes si no se complementan con políticas preventivas**. Es decir, como fue mencionado anteriormente, **los procesos de integración socio-urbana son políticas de**

indudable necesidad, pero responden únicamente de **manera reactiva a problema del crecimiento informal**.

Para suponer que las políticas de integración socio-urbana podrían ser una posible solución al problema del crecimiento urbano informal de las ciudades argentinas y de la región, **es necesario que las políticas de integración sean complementadas por políticas preventivas orientadas a evitar un crecimiento aún mayor de la problemática actual**. Se necesita pensar no sólo en la estabilidad de políticas macroeconómicas como única solución final e inalcanzable, sino en herramientas que permitan, aún en los vaivenes económicos en los que seguirá encontrándose Argentina, **flexibilizar el acceso al suelo y a la vivienda como primera medida preventiva frente al crecimiento informal**.

Es decir, es de vital importancia abordar el problema del crecimiento informal que ya existe, y las políticas de integración socio-urbana parecen ser un camino, pero es necesario pensar cómo mejorar el acceso para evitar que la informalidad sea la única solución para acceder al suelo y a la vivienda. Por un lado, se requieren más políticas de implementación de herramientas de financiamiento para flexibilizar el acceso tanto al suelo como a la vivienda, a la par de que se desarrollan intervenciones para dotar de infraestructura urbanizaciones informales y se mejora cualitativamente la calidad de las viviendas existentes.

Por otro, se requieren también políticas a mediano plazo de incentivo a la oferta para evitar el aumento desmedido del suelo y viviendas si sólo se incentiva la demanda. Algunas de ellas son el incentivo al desarrollo de vivienda social por parte de privados, incentivos para la producción y desarrollo de nuevas tierras con normativa y zonificación inclusiva. Además, la adaptación de zonificaciones existentes es otra herramienta para que las normativas puedan ser más inclusivas y fomenten a su vez la densificación en zonas donde ya existe infraestructura y transporte.

Estas políticas preventivas y de incentivo a la oferta y a la demanda son sólo algunas de las herramientas que podrían complementar las políticas de integración socio-urbana para que puedan dar una respuesta en la escala necesaria para abordar el crecimiento informal de las ciudades argentinas y de la región. Cuanto más se trabaje en simultaneidad políticas públicas de transformación de las urbanizaciones informales existentes junto con herramientas de flexibilización del acceso al suelo para permitir a las poblaciones más vulnerables acceder

formalmente a los bienes urbanos, más integración socio-urbana habrá y las ciudades argentinas y de la región estarán más cerca de ser más eficientes, justas e inclusivas.

Para concluir, se enumeran algunas alternativas a indagar en futuros trabajos, como posibles políticas complementarias para mejorar el acceso al suelo y a la vivienda en una escala acorde al problema actual del crecimiento informal:

Síntesis de algunas variables a tener en cuenta para pensar la escalabilidad de los actuales procesos de integración socio-urbana:

1. Centrar las inversiones en las intervenciones del eje de la integración urbana, priorizando el acceso a infraestructura, equipamiento público y la conexión al resto de la ciudad, incluyendo aperturas de calles.
2. Desarrollar políticas de autogestión de la vivienda como alternativa escalable para la intervención de mejoramiento de viviendas existentes. Una alternativa es complementar las mismas con capacitaciones técnicas a los habitantes y/o a cooperativas de trabajo que puedan ser contratadas por los propios beneficiarios para realizar las intervenciones intradomiciliarias. Esto se dificulta mayormente en barrios con alta densidad, debido a la complejidad que presenta resolver patologías en estructuras, pero puede implementarse con mayor facilidad en barrios con densidad y consolidación media y baja.
3. Generar incentivos para involucrar al privado en la gestión y construcción de grandes conjuntos de vivienda nueva, evitando que la gestión de las obras recaiga necesariamente en el ámbito público, que aunque tenga los recursos técnicos, resulta más ineficiente en términos económicos y temporales. El desafío en este caso será garantizar el estándar de calidad, es decir, mantener un estándar de calidad de viviendas nuevas que distinga a los procesos de integración socio-urbana analizados.
4. Minimizar la construcción de vivienda nueva y priorizar las intervenciones de cualificación de viviendas existentes, destinando las nuevas viviendas para casos de apertura de calle por sobre otros tipos de afectaciones.
5. Generar herramientas para acordar previamente los destinatarios prioritarios de vivienda, minimizando conflictos que se generan por el crecimiento demográfico que inevitablemente conllevan estos procesos.
6. Centrar los procesos en la promoción políticas de desarrollo económico de sus habitantes.

7. En todos los casos, planificar conjuntamente un camino hacia la regularización dominal, aunque requiera de tiempos mayores que la implementación de las intervenciones.
8. Promover el derecho de preferencia por parte de los organismos que generan vivienda social (ya implementado en políticas de integración socio-urbana), para tener la posibilidad de que la unidad funcional vuelva a stock público cuando el beneficiario original decide vender.

Síntesis de posibles políticas complementarias y de carácter preventivo a desarrollar complementariamente a políticas de integración socio-urbana:

1. Reivindicar la importancia y fomentar políticas que generen suelo urbano y condiciones para vivienda social con infraestructura, equipamiento, cercanía a los centros urbanos y transporte público, y desestimar el modelo de compra de predios para hacer únicamente vivienda social.
 - a. Fomentar y promover políticas de movilización de suelos y recursos públicos para producción de suelo urbanizado, por sobre la compra de tierras por parte del Estado, que a su vez incide en los precios de suelo. Refuncionalizar tierras dentro de la trama y con condiciones urbanas y dotarlas de infraestructura puede permitir generar un retorno y además resulta más eficiente, sobre todo cuando el costo de urbanizar tierra vacante dentro de la trama formal resulta más bajo que el de dotar de infraestructura a tierra ya desarrollada informalmente (y muchas veces periféricas).
2. Promover desarrollos con normativas inclusivas tanto en tierra vacante como en zonas ya desarrolladas.
3. Incentivos al sector privado:
 - a. Para el desarrollo de suelo con condiciones urbanas y el desarrollo de vivienda accesible y/o de interés social.
4. Financiamiento sostenible: Entender cómo las políticas de integración socio urbana y desarrollo público de vivienda social o reconversión de tierras públicas influyen en el costo del suelo. Se invierten muchos recursos en vivienda social, en infraestructura, en transporte, y siempre es insuficiente. Por otro lado, hay muchos propietarios que ganan un excedente por revalorización de su suelo luego de estas obras, sin haber

invertido tiempo ni trabajo ni recursos, con lo cuál al captarlo se podría conseguir fondos para seguir invirtiendo.

- a. Plusvalía por mejoras: Algunas alternativas son captación de estas plusvalías por obras generadas o mediante tasas de contribución a mejoras. Si bien ésto podría ser de alta conflictividad social para los sectores formales que viven en zonas cercanas a los barrios informales que se están urbanizando, desarrollando los matices necesarios para no perjudicar a los pobladores originales de la zona, captar esa plusvalía extra al momento de cambio de manos de propietarios por ejemplo, o al momento de presentación de nuevos proyectos, ayudaría a contener los precios de suelo del entorno.
- b. En muchas de estas zonas podrían integrarse bien proyectos de mixtura social si se generan los incentivos necesarios, y su vez, captaría recursos para seguir invirtiendo en estas zonas en materia tanta de vivienda social como obras de infraestructura y equipamiento.
- c. Plusvalía por aumento de constructibilidad:
 - i. Fomentar el pago de plusvalías mediante stock de vivienda en zonas con interés público para desarrollar o densificar. Esto en cierta medida está empezando a funcionar en CABA (Ley 6062 de Plusvalías o “Derecho para el Desarrollo Urbano y el Hábitat Sustentable). El desafío a plantear es cómo aumentar incentivos para que estas viviendas apunten a sectores más vulnerables y promover políticas similares a nivel nacional.
 - ii. Aumento del % de edificabilidad adicional: por ejemplo en CABA, según la zona, se cobra actualmente entre un 10 y un 35% del total de la edificabilidad adicional a partir del cambio de normativa. Si el % a pagar se modificara a un porcentaje máximo sin afectar el margen de ganancias de los proyectos y evitando así que el aumento se tarslade al costo de venta (lógicamente el % variará según a incidencia del suelo en cada zona), posiblemente el precio de los terrenos disminuiría y a su vez seguiría captando la plusvalía

generada por el aumento de constructibilidad sin afectar el margen de ganancias del proyecto. (Clichevsky, 2002).

5. Desarrollar y promover políticas de alquiler social, pensando incluso en involucrar al sector privado para la gestión de los mismos. Si bien en otros países es una política que funciona, el desafío es como adaptarla a la cultura de nuestro país y como lograr que la gestión privada de los mismos se vuelva atractiva en términos de rentabilidad para evitar que la gestión tenga que ser pública.

7. Anexos

7.1 Anexo 1: Cuadro comparativo de datos - elaboración propia

“Gestión de procesos de integración socio-urbana de villas y asentamientos: El caso de Instituto de Vivienda de la Ciudad”

UTDT, Maestría Economía Urbana
Tesis Josefina Ducos

	Playón de Chacarita	Rodrigo Bueno	Barrio 20
Trabajos Preliminares			
Fecha de inicio de intervenciones preliminares	2016	2016 - pavimentación de pasillos en todo barrio histórico, y la ejecución de red provisoria de agua que tuvo impacto en 1200 familias.	2016
Fecha de Censo Departamento de Estadísticas y Censo del Instituto de Vivienda de la Ciudad.	Abril y Mayo de 2016	Septiembre y Octubre de 2016	agosto 2016
Leyes Sansionadas			
Número de Ley	5799	5798	5705
Audicencia Pública	febrero 2017	2017	2016
Fecha de Aprobación (2da lectura)	marzo 2017	marzo 2017	noviembre 2016
Inicio de Mesas de Gestión Participativa conforme ley	abril 2017	2017	2017
Tiempo transcurrido desde sanción a Octubre 2022	5 años, 7 meses	5 años, 7 meses	6 años
Datos arrojados según Censo			
Cantidad de habitantes	2764	2665	27990
Cantidad de Familias *(1)	1042	996	9116
Cantidad de Viviendas	513	563	4559
promedio de personas por vivienda	5,39	5	6
Familias por vivienda	2,03	1,8	1.9
Proyección	3040	2932	30000
Datos comparativos CABA			
		<i>porcentaje</i>	
habitantes CABA (2010)	2890151		
habitantes en villas en CABA (2010)	170.054	5,88%	
% pobl. analizada Barrios Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Barrio 20	33419	1,16%	
Promedio de personas por vivienda	2.63		
Familias por vivienda			
población CABA 2020	3.075.646		
Población estimada villas y asentamientos CABA 2021 por EAH	230673	7,50%	
<small>*Fuente: Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda - GCBA (EAH)</small>			
Argentina			
estimado hab. en villas y asentamientos Arg.	RENABAP 2018 (Argentina)	Actualización TECHO 2022	
familias en villas y asentamientos	935000	1.168.731	
Villas y asentamientos en Argentina	4416	5687	
Asentamientos	84%	80,50%	
Villas	16%	19,50%	
- Mujeres	51%	49%	51%
- Hombres	49%	51%	49%
Promedio de edad	26 años	27 años	25 años
Promedio de menores de 20 años	41%	28% (menores de 15 años)	43%
Promedio de 20 a 34 años	28%	22% (30 a 44 años)	32% (20 a 39)
Promedio de 35 a 59 años	28%	15% (45 a 59 años)	21% (de 39 a 60)
Promedio de mayores de 60 años	4%	3%	4%
Nacidos en Argentina	42%	37%	56.1%
Nacidos en Perú	42%	46%	0,90%
Restantes	Bolivia y paraguay.		Paraguay 14.4 y Bolivia 28.1
Nivel de instrucción	41% de los habitantes que tuvieron asistencia escolar completaron el nivel secundario.	43% de los habitantes que tuvieron asistencia escolar completaron el nivel secundario.	

Nivel de empleabilidad (+14 años)	59% trabajan y el 30% no trabajan. De las que trabajan el 34% son obreros o empleados del sector privado. De las que no trabajan, un 35% no lo hacen porque son estudiantes y un 24% son amas de casa.	71% trabajan y el 30% no trabajan. De las que trabajan el 34% son obreros o empleados del sector privado. De las que no trabajan, un 40% no lo hacen porque son estudiantes y un 28% son amas de casa. El 17% no encuentra trabajo.	El 69% trabajan y el 31% no lo hacen. El 38% de quienes no trabajan, estudian, el 29% son amas de casa y el 19% no consiguen. El 73% de las familias manifestaron trabajar fuera del barrio. El 33% de la población trabaja en construcción privada y el 2% trabaja por cuenta propia.
Cantidad de Inquilinatos	151	121	s/d
Déficit de viviendas	-50,77	-43,47	-49,99
Familias inquilinas	28,6%	25%	24%
Familias ocupantes de hecho	71%	75%	76%
Porcentaje de Viviendas con salida a calle	20%	17%	42,8%
Porcentaje de Viviendas con salida a pasillo	67%	81%	54,7%
Promedio de ambientes de viviendas (sin contar baño y cocina)	56% tienen entre 1 y 2 ambientes y 23% 3 o más ambientes	El 11% de las viviendas no tienen ningún cuarto, el 38% de las viviendas tienen dos cuartos y el 32% más de dos.	El 6,5% de las viviendas no tiene ningún cuarto, el 26,6% tiene uno, el 33,2% tiene dos cuartos y el 33,7% tiene tres o más
Porcentaje de viviendas con paredes de mampostería y losas losa de vigueta y H"A"	84%	73%	El 84,1% tiene losa y viguetas en techos, el 97,8 tiene paredes de mampostería
Altura de las viviendas (muchas veces órdenes distintas en una misma edificación)			
- Solo planta baja	38%	50%	41,1%
- 1 piso	20%	33%	32,10%
- 2 pisos	16%	13%	19,50%
- 3 pisos	11%	4%	7,20%
- sin datos	15%	0%	0%
Tipo de material de las viviendas			
- Ladrillo, piedra, bloque hormigón	84%	93%	97,8%
- Adobe	1%	1%	0,6%
- Madera	3%	4,50%	0,4%
- Chapa de metal o fibrocemento	2%	0,6	0,1%
- Chapa de cartón o desecho	1%	0,6	0
- Otros	0%	0%	0%
- S/D	10%		
- Pisos de Cerámica, baldosa, mosaico, madera	59%	58%	63,7%
- Pisos de Cemento alisado o ladrillo fijo	29%	40%	34,8%
- Piso de tierra	1%	0,60%	1,3%
Viviendas con acceso a agua potable (no necesariamente formal)	80% (casi el 90% de las viviendas disponen de acceso a conexiones al agua dentro de su vivienda)La toma informal es de red pública	93%	94,3% dispone de agua dentro de la vivienda, 5,2% fuera de la vivienda y 0,6% fuera del terreno. El 95,5% la toma informalmente de red pública
Viviendas con acceso a red eléctrica informal	81%	99%	86,1%
Viviendas con medidor eléctrico	8%	0%	13,5%
Viviendas con uso de gas envasado	82%	96%	91,3%
Viviendas con acceso a red de cloaca (no nec. formal)	83%	0%	98,4%
Viviendas con pozo ciego	6%	57, % - 38% desagota al canal	1,3%, de las cuáles 42% el pozo está dentro de la vivienda y e 58% fuera. El 58% de los pozos son compartidos entre dos o más viviendas.

Documentos y Operatorías Aprobadas mediante MGP

Relevamiento Socio-espacial (RELSE)	entre mayo de 2017 y agosto de 2018.	entre mayo de 2017 y agosto de 2018.	entre mayo de 2017 y agosto de 2019.
Operatoría de Vivienda Nueva	si	si	si
Operatoría de Canje de Vivienda	si	si	si
Operatoría de Crédito Hipotecario	si hasta 2019	si hasta 2019	si hasta 2019
Operatoría de Mejoramiento de Vivienda	si (2019)	si (2019)	si
Anexo 1 de Operatoría de Mejoramientos: Intervenciones Etapa 1	si - agregado 2021	si - agregado 2022	no
Sistema de Evaluación de Afectación de Vivienda	si	si	si
Valuación de Vivienda Existente	si	si	si
Operatoría de Acceso a los locales comerciales para unidades de trabajo afectadas al PIRU	si	si	si
Proyecto Urbano aprobado mediante MGP	si	si	si
Readecuación de Proyecto Urbano	si	si	no
Parcelamiento Urbano	si	si	si
Readecuación de Parcelamiento Urbano	si, modificado 2021 - 2022	si, modificado 2021 - 2023	si

Dispositivos de Participación - Resultados obtenidos	Playón de Chacarita	Rodrigo Bueno	Barrio 20
Mesas de Gestión Interministerial	si	si	si
Mesas de Gestión Participativa	si, más de 105	si, más de 180	si
Mesas Técnicas de Gestión Participativa	si, más de 37	si	si
Talleres de Apertura de calles	si	si	si
- Apertura de Calles en Barrio Existente	5 calles, 1 pasaje, ensanche de 2 pasajes - Av. Triunvirato (prolongación entre Av. Elcano y Av. Federico Lacroze), Céspedes, Palpa, Guevara, Teodoro García, salida peatonal del barrio en Manzana 9 y ensanche de 2 pasajes existentes	4 - Apertura de calle MZN 1, MZN 2 / 3, MZN 4 y calle de Borde Costero	6 - Continuación Miralla, continuación Corvalán, Basualdo, Unanué 1, Unanué 2 y Barros Pazos
- Apertura de Calles en sector vivienda nueva	5 calles, 1 calle de convivencia	9 calles, 3 senderos peatonales	11 calles, 20 senderos peatonales
Total apertura de calles	11	13	17
Total apertura de pasajes	1	0 (2 pasajes proyectados)	7 pasajes en barrio histórico
Talleres de Manzana	si, en Manzana 1,2,3,4,5,6,7,9	si en manzana 1,2,3,4	si
- Conformación original de manzanas	9	4	33
- Apertura de patios (a raíz de esponjamiento)	si	si	si, más de 300
Talleres de Parcelamiento	si	si	si
Mesas de trabajo: mesas de casos particulares, mesas técnicas, mesa de género, mesas para tratamiento de temas específicos.	si	si	si

Superficie de Intervención	8,64 ha	10,11 ha	48 ha
Superficie original de barrio existente	3,5 ha	3,8 ha	38 ha
Espacio Verde existente	0	0,42 m2	s/d
Densidad Poblacional	31.990 hab/km2	25.717 hab/km2	s/d
Dominio de Tierras	Públicas (Nación, Ferrocarriles)	Públicas (GCBA. Reserva Natural)	Privadas

Datos comparativos CABA

Superficie	6 M2/HAB
Densidad Poblacional	15.019 HAB/KM2

Sector de Vivienda nueva	Playón de Chacarita	Rodrigo Bueno	Barrio 20
Talleres de diseño participativo	si	si	si
Q de Viviendas nuevas construidas (UF)	678	611	1156
Q de Viviendas nuevas en construcción	0	7	509
Q TOTAL de Viviendas nuevas	678	618	1665
Total ml de Infraestructura en Vivienda Nueva	11706 (11, 7 km)	17799 (17,8 km)	49109 (49 km)
M2 Pavimentos	5053 m2	17.794 m2	23.418 m2
M2 de Veredas	515	6657	12154
MI de red de agua	3294 ml	3770 ml	43000 ml
MI de red de cloaca	2052 ml		4234 ml
MI de red de eléctrica	1504	2306	14899
MI de red de alumbrado	1216	3352	4528
MI de red de gas	1430 ml	2260	4930 ml
MI de red de pluvial	706 ml	1300 ml	1619 ml
Q de cámaras transformadoras eléctricas	4	3	3
Corrientes débiles (y tritubo para intmet)	1504	2306	14899
Total km de Infraestructura en sector Barrio Histórico (en ejecución)	0,4 km	0	7,20 km
Total km de infraestructura ejecutados	12,1 km	17,8 km	56,2 km
Equipamiento construido (IVC + GCBA)	actualmente en discusión en MGP	Posta de Salud (Ministerio de Salud, GCBA), Centro de capacitación Gastronómica y Cocina Comunitaria (IVC)	Escuela primaria (Ministerio de Educación GCBA), Cesac (Ministerio de Salud, GCBA), sucursal Banco Santander.
Inicio de Mudanzas	2018	2019	2018
Cantidad de Viviendas afectadas demolidas	210	280	518
% de Viviendas ocupadas con familias mudadas	99.26%	94.10%	100% (viviendas finalizadas)
Tasa de Repago de Crédito de Vivienda Nueva (no incluye mora temprana ni mora tardía, tasa a Septiembre 2022)	85.02%	84.75%	58.52%

Condiciones Plan Financiero	- 240 cuotas o, 360 cuotas. -El monto del pago de las cuotas de amortización del crédito no podrá superar el 20% de los ingresos totales del grupo familiar. -El resultado de la valuación de vivienda existente se descontará del valor de la vivienda a adjudicar.	- 240 cuotas o, 360 cuotas. -El monto del pago de las cuotas de amortización del crédito no podrá superar el 20% de los ingresos totales del grupo familiar. -El resultado de la valuación de vivienda existente se descontará del valor de la vivienda a adjudicar.	- 240 cuotas o, 360 cuotas. -El monto del pago de las cuotas de amortización del crédito no podrá superar el 20% de los ingresos totales del grupo familiar. -El resultado de la valuación de vivienda existente se descontará del valor de la vivienda a adjudicar.
Tasa plan financiero	fija y del 0 al 4%	fija y del 0 al 4%	fija y del 0 al 4%

Mejoramiento de Viviendas

Cantidad de viviendas a mejorar (estimado)	237	219	4041
Cantidad de viviendas mejoradas según tipo de intervención (Octubre 2022)			
- <i>Mejoramiento Integral</i>	4	9	12/33 (*sólo proyectados integrales por afectación de apertura)
- <i>Mejoramiento Etapa 1 (alcances mínimos)</i>	6	0	no tiene anexo 1
- <i>Mejoramientos de aislaciones exteriores y cubiertas (cicatrizaciones por demoliciones)</i>	29	4	195
- <i>Mejoramientos en curso (todos)</i>	13	10	5
Q TOTAL de Viviendas mejoradas	52	23	212
Costo promedio de Mejoramiento	\$8.000.000,00	\$8.000.000,00	\$9.500.000,00

Actividades Productivas

Cantidad de locales construidos	67	45	94
Locales adjudicados	31	34	62
Locales Rubro Comercial	32	s/d	s/d
Locales Rubro Gastronómico	6	s/d	s/d
Adjudicados a privados mediante licitación pública	3	2 (previstos 9)	0
Adecuados en Barrio Histórico	0	2	0

Presupuesto Ejecutado IVC	Playón de Chacarita	Rodrigo Bueno	Barrio 20
Presupuesto total invertido 2016-2022 (sin contar Gasto Corriente)	\$ 11.699.778.620		
Presupuesto total invertido 2016-2022 or Barrio	\$ 3.114.819.994	\$ 2.950.502.404	\$ 5.634.456.222
Presupuesto total invertido 2016-2022 en OBRAS	\$ 2.916.399.577	\$ 2.730.257.896	\$ 5.177.807.009
Presupuesto total invertido per cápita (pob. directa)	\$ 1.055.137	\$ 1.024.487	\$ 184.988

*(1) *Familia: se emplea en el uso estadístico, particularmente en el estudio de las necesidades de una comunidad en cuanto a vivienda, no significa necesariamente que ésta se componga de padre, madre e hijos, ni siquiera que se trate de una pareja que viva junta, en matrimonio o de otro tipo de enlace.

Fuentes:

Departamento de Estadística y Censo IVC - Censo 2016 Barrio Rodrigo Bueno
 Departamento de Estadística y Censo IVC - Censo 2016 Barrio Playón de Chacarita
 Departamento de Estadística y Censo IVC - Censo 2016 Barrio 20
 Informe de Gestión 2021 a Legislatura - IVC 2021
 Estudio de Impacto Ambiental Barrio Rodrigo Bueno, Barrio 20, Barrio Playón de Chacarita, IVC, 2016-2017

7.2 Anexo 2 - Principales puntos críticos del modelo PIRU en CABA: *síntesis de opiniones de actores sociales (internos y externos al proceso participativo)*

Más allá de que la política habitacional ha dado un giro en los últimos años en la ciudad, y si bien muchos de los procesos se encuentran todavía en curso, resulta de suma importancia enumerar algunos de las principales dudas de la implementación estas políticas que surgen de los medios, incertidumbres por parte de académicos y organizaciones sociales e indefiniciones en aspectos de suma relevancia que aún se encuentran en proceso de búsqueda de soluciones. Todos ellos, ponen de manifiesto algunos puntos críticos que pueden suponer tanto el éxito de los programas como la puesta en riesgo de la eficacia y los resultados esperados de las políticas implementadas hasta el momento.

7.2.1. Contraste de intervención en la Ciudad y en la RMBA: necesidad de un abordaje integral

Cynthia Goytía, representante de la Universidad Torcuato Di Tella y directora de la Maestría de Economía Urbana y Centro de Investigación en Política Urbana y Vivienda (CIPUV), señala que *“Argentina ha comenzado a fortalecer su política implementado un acotado menú de opciones con el fin de facilitar la urbanización de barrios informales. La escala de este esfuerzo es aún débil para la magnitud de la población que hoy se localiza en estos 4000 barrios(...) Mi mayor preocupación no está puesta en los barrios que se están urbanizando, sino en la falta de articulación entre las acciones de urbanización en la región metropolitana de Buenos Aires en su conjunto. A mi entender, no solo tenemos un grave problema de equidad a resolver cuando son los hogares que se localizaron en la ciudad central quienes podrán beneficiarse con ciertas intervenciones públicas en CABA. En contraste, en la periferia, en los barrios informales de la región, localizados en áreas con poca o nula dotación de infraestructura, y con baja accesibilidad e incluso de escasa calidad ambiental o zonas inundables – hay más de 1400 barrios de la RMBA- en los cuales es hoy aún poco relevante la intervención pública dada la dimensión y severidad de las demandas existentes.”* (Goytía, 2018)

Por su parte, desde el Observatorio por el Derecho a la Ciudad sostienen que el proceso de urbanización de la Ciudad de Buenos Aires es un antecedente muy

valioso para proyectos más abarcativos pero que para integrar un barrio a la ciudad, es necesario intensificar herramientas de planificación y dar claridad sobre la etapabilización y resultados de cada etapa debido a su ejecución a lo largo del tiempo, *“...porque si no varios de estos procesos fracasan. Como el tema de la regularización dominial o los servicios. Si no se planifican estos procesos como es debido, se pierde tiempo, se pierde la confianza de las familias y mucho dinero.”* (Baldivieso, 2018)

Sobre el problema de la complejidad institucional y de coordinación en el AMBA Goytía indica que *“en términos de gestión de los programas de urbanización e integración, se torna de especial importancia la articulación entre los distintos organismos competentes para que el abordaje de las problemáticas estructurales del territorio sea integral, reemplazando a modelos tradicionales de políticas sectoriales y desarticuladas entre sí. Debiera contemplar no solo los diferentes organismos de gobierno- integrando programas cuyo financiamiento e implementación muchas veces incluso dependen de diferentes niveles de gobierno- sino también la actuación de la sociedad civil, del sector privado y una fundamental participación de la ciudadanía.”* (2018)

Si bien los procesos de Integración Socio-urbana tanto en Rodrigo Bueno, Villa 20 como en Playón de Chacarita son ambiciosos en materia de abordaje social y pretenden cumplir objetivos un tanto intangibles y difíciles de concretar como la integración, cuyos efectos son complejos de evidenciar en un corto plazo, la mayoría de las iniciativas de integración habitacional, están orientadas a ser complementadas con políticas de integración urbana y socioeconómica, políticas en materia de salud, cultura, identidad, educación y promoción de la producción local.

Para lograrlo, numerosas acciones de articulación conjunta con otros ministerios y organismos estatales se encuentran hoy en ejecución, aunque en etapas incipientes una vez lanzados los planes de urbanización en cada barrio.

Si bien estas acciones existen, es necesario que estén siempre sustentadas en la participación de los distintos actores barriales para que se orienten hacia las problemáticas reales de los habitantes, y apunten a la articulación interministerial cuyo financiamiento e implementación muchas veces incluso dependen de diferentes niveles de gobierno.

Sector de Vivienda nueva	Playón de Chacarita	Rodrigo Bueno	Barrio 20
Equipamiento construido (IVC + GCBA)	actualmente en discusión en MGP	Posta de Salud (Ministerio de Salud, GCBA), Centro de capacitación Gastronómica y Cocina Comunitaria (IVC)	Escuela primaria (Ministerio de Educación GCBA), Cesac (Ministerio de Salud, GCBA), sucursal Banco Santander.

Las principales acciones actualmente son:

En materia de salud: articulación con Ministerio de Salud para creación de nuevos centros de salud CESAC (Centros de salud y acción comunitaria) y rediseño de sus límites del campo de acción. Actualmente se encuentra desarrollado y en funcionamiento un Cesac en Barrio 20 y otro en Barrio Rodrigo Bueno. Playón de Chacarita, por su proximidad a hospitales públicos, no cuenta con un dispositivo exclusivo.

En relación a la Educación: facilitadores para la inscripción a la nueva escuela; mesas de terminalidad escolar; becas de comedor escolar; Centros de Primer Infancia en articulación con el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de CABA, en orden de contribuir a la inserción laboral de la mujer. Actualmente, se encuentra en funcionamiento la Escuela Primaria N° 11 en Barrio 20, votada en MGP como parte del equipamiento público necesario, construída en 2018 y puesta en funcionamiento en el año 2019.

En acciones entorno a Higiene: mapeo de riesgos ambientales y acciones de mitigación; mesas técnicas de higiene urbana y concientización (Defensoría del Pueblo, 2019)

En cuanto a fortalecimiento de centros comunitarios: Capacitación a grupos comunitarios, refacción de centros y fortalecimiento de institucionalidad barrial.

En materia de empleabilidad: mentoreo de jóvenes y programa de inserción laboral; capacitación en oficios y actividades en relación a la economía local; articulación con Ministerio de Trabajo para primer empleo.

En cuanto a desarrollo económico y producción: relevamientos sobre locales y actividades productivas; articulación con Agencia Gubernamental de Control para consensuar requisitos mínimos de habilitación para locales gastronómicos para garantizar condiciones mínimas de higiene; relevamiento de Ferias para formalizarlas en un espacio público acorde y de promoción de la producción local.

Además, en Rodrigo Bueno se encuentra en ejecución el proyecto del Centro de Capacitación Gastronómica y Cocina Comunitaria; en barrio 20 se encuentra en discusión el proyecto de Polo Textil y en Playón de Chacarita está aún pendiente la definición de los usos de los espacios destinados a equipamiento urbano y productivo (IVC, 2022).

En relación a la sustentabilidad de los conjuntos habitacionales: acompañamiento en conformación de nuevos consorcios y atención de emergencias habitacionales.

7.2.2. Formalización de acceso a la infraestructura

En materia de servicios públicos, las leyes sancionadas que el GCBA debe gestionar prevén la adecuación de infraestructura y la definición de sus proyectos junto a las prestatarias de servicio con un horizonte de crecimiento poblacional a 20 años, para luego realizar la posterior transferencia de las obras a cada prestataria de servicio. Además, define que las escrituras de las viviendas nuevas no podrán realizarse hasta que la unidad cuente con conexión a servicios.

No hay dudas en cuanto a su implementación en los sectores de vivienda nueva consolidados en los PIRU de cada urbanización, ya que las viviendas fueron escrituradas luego de la conexión formal a servicios públicos, pero las dudas surgen ya que la ley no define demasiado en cuanto a la regularización de las viviendas en el barrio existente, ni establece pautas para su posterior conexión a servicios.

Las obras de infraestructura en los sectores dentro del llamado barrio histórico están mayormente en etapa de ejecución de redes troncales o ejes principales, con lo cual estas obras garantizarán a corto plazo, la conexión de los vecinos frentistas a las obras, dejando para la etapa siguiente la ejecución de ejes secundarios. A su vez, mediante el mejoramiento de vivienda, se realiza la conexión domiciliaria a cada una de las parcelas y la distribución de las redes formales a nivel intra-parcelario llegando a cada una de las viviendas y unidades funcionales que la conforman.

Si bien la planificación y el procesos es integral ya que prevé la conexión de cada una de las viviendas y la formalización de todas las redes de cada uno de los barrios históricos, su ejecución es necesariamente en etapas y supone por ende, la etapabilización del acceso a redes formales por parte de las familias, lo cuál conlleva la convivencia con los problemas de las redes deficientes e informales a lo largo de gran parte de los procesos.

Aunque las etapas de redes secundarias se encuentran próximas a iniciar, todavía está en discusión la transferencia formal a prestatarias junto con la operación del servicio de estos tramos ya que en muchos casos, resulta de difícil cumplimiento algunos de los criterios técnicos que rigen para la ciudad formal. La gestión de actualización y flexibilización de criterios, sin bien ha tenido grandes avances, resulta de difícil y lenta implementación. Uno de estos avances a destacar es el reconocimiento de la categoría de tramos de infraestructura denominada “SubAPLA”, es decir, sectores que se encuentran fuera de los criterios técnicos sancionados por la Ley 26.221, en cuya reglamentación da origen a la Agencia de Planeamiento (APLA) y establece criterios técnicos mínimos para el traspaso y la operación del servicio público de red de agua y cloaca.

La flexibilización de estos acuerdos, aún en discusión, permitirá garantizar la posterior recepción de las obras para el funcionamiento y mantenimiento por parte de las prestatarias en vías de circulación que tienen anchos menores a los anchos mínimos en sectores de ciudad formal.

Además, aún existen dudas por parte de las prestatarias sobre cómo garantizar y realizar el cobro de los servicios luego de la regularización de los mismos, una vez escrituradas las viviendas, y qué garantías por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) existen ante la posibilidad de que muchos vecinos no puedan hacer frente a los gastos. Aún con la garantía de que el GCBA seguirá haciéndose cargo de los gastos durante un tiempo considerable hasta la efectiva titulación de tierras (IVC, Operatorias de Mejoramiento), la gestión para lograr consensuar el traspaso formal de las redes secundarias de servicios se torna un proceso complejo.

Por último, como fue anteriormente mencionado, esta gestión, además de compleja a nivel de articulación con prestatarias, está directamente vinculada con la regularización dominial para la futura titulación formal de medidores de servicio.

El riesgo de avanzar sin el acompañamiento de las prestatarias de servicios, generaría nuevamente un doble estándar de servicios, haciendo, una vez más, que el proceso de integración socio-urbana no pueda ser integral y no termine de brindar soluciones definitivas para considerar a los barrios vulnerables y/o populares, con el mismo acceso a servicios que el resto de la ciudad formal. Este es un claro ejemplo de puja de intereses y dificultades sociales, económicas, políticas e incluso de normativa técnica y de materia de seguridad.

Sin duda, el acceso a los servicios de todos los habitantes, más allá de su cercanía a distintas jerarquías de calle y/o pasajes implicaría una mejora sustancial de la calidad de vida de las familias, y en particular de la salud, pero también, como indica M. Cristina Cravino, implicaría una mejora considerable en el ahorro de dinero y en la superación de complicaciones cotidianas asociadas a la falta de acceso formal a servicios básicos. (Cravino, 2016)

No obstante, la conexión a servicios también requiere de inversión en las viviendas existentes para acceder a ellos. Si bien los procesos de Integración prevén mediante la Operatoria de Mejoramientos, correspondiente a cada proceso, la intervención de todas las viviendas que quedarán en los barrios existentes, los recursos del Estado son limitados y los tiempos administrativos dificultan darle la escala necesaria a la intervención en cada barrio para garantizar este acceso en un corto plazo. La mayoría de los procesos en cada barrio ya están discutiendo la posibilidad de intervenir con nuevas herramientas basadas en la autogestión de la vivienda con asesoría técnica y financiamiento por parte del Estado para poder maximizar resultados y reducir el tiempo transcurrido hasta lograr los objetivos propuestos en cada una de las leyes.

7.2.3. Acceso a la tarifa social en servicios básicos

Si bien la ley no hace referencia a garantizar el acceso a tarifa social, sí se menciona en las Operatorias de Vivienda Nueva como parte de las responsabilidades de gestión por parte de IVC. En la mayoría de los barrios en los que se están llevando a cabo procesos similares (Acumar 2017) y en los sectores de Papa Francisco en Villa 20, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita que ya fueron relocalizados, la tarifa social fue gestionada por parte de los organismos públicos involucrados (IVC 2017). Según Pirez (2009), *“cabe destacar la incertidumbre y la falta de medidas para evitar convertir estas intervenciones en sólo un ingreso de los asentados al mercado de los servicios (...) No haber incluido orientaciones claras sobre el acceso y costos de los servicios en este tipo de barrios constituye una oportunidad perdida.”*

Además, en el caso de los mejoramientos de viviendas, el anexo 1 implementado en Barrio Rodrigo Bueno y en Playón de Chacarita estipula claramente que el pago a los servicios será cuando pueda colocarse un medidor formal, es decir, cuando la parcela y la vivienda se encuentren regularizadas dominialmente. Hasta entonces, contarán con acceso a los servicios formales pero el GCBA seguirá haciéndose

cargo de los mismos hasta poder garantizar la regularización de dominio, al igual que se hizo en las viviendas nuevas. (ICV, Operatoria de Mejoramientos, Anexo 1, 2021).

El caso más complejo es la provisión de gas, ya que a la puja de intereses económicos, políticos y técnicos se suman grandes dificultades en materia de seguridad, tanto por las medidas mínimas en vías públicas para la provisión de gas como la necesidad de que las viviendas cuenten con normas mínimas de ventilación que hoy todavía se encuentran en vías de ser alcanzadas paulatinamente con el inicio de los primeros mejoramientos de viviendas en éstos barrios.

“La incorporación de los habitantes a los servicios públicos por red no incluye a todos los presentes en el resto de la ciudad, ni la calidad aparece garantizada, así como la sostenibilidad para los habitantes. La tarifa social no parece ser un mecanismo idóneo para garantizar el derecho a los servicios, en particular porque si no cuentan con gas natural por red, los costos de la electricidad serán más altos que los contemplados para acceder a dicho beneficio.” (CRAVINO, 2016).

7.4.4. Regularización dominial e instrumentos de titulación intermedia

En cuanto a la titulación de tierras, en el barrio histórico sólo podrá hacerse una vez garantizada la apertura de calles y la provisión de servicios. Paralelamente, la operatoria de mejoramientos que se está llevando a cabo en cada uno de los barrios, define a partir del consenso de la reconfiguración de manzanas de barrios, el plan de parcelamiento y la configuración final de parcelas, muchas veces unificando varias viviendas en PH para poder lograr medidas mínimas según respectivas leyes. Existe un riesgo importante en que los vecinos, habiendo pagado el costo del mejoramiento integral, todavía no puedan escriturar debido a la falta de servicios definitivos anteriormente mencionada, que se suma los tiempos del Estado para llevar a cabo el proceso necesario de transferencia de tierras, parcelamiento, escrituración, etc. (Defensoría del Pueblo de CABA, 2018)

Por esta razón, la Operatoria de Mejoramientos y su correspondiente Anexo 1, contempla el pago de los créditos una vez que las viviendas estén conectadas a servicios públicos.

En cuanto a la seguridad de tenencia, las ventajas que se adjudican a la práctica de la titulación de tierras son claras, ya que otorgar títulos a los habitantes contribuye a

la realización del derecho a la vivienda adecuada en su aspecto global. Además, numerosos estudios indican que la propiedad ayuda a potenciar el cumplimiento de otros derechos como la educación y la salud.

Sin embargo, estudios como el de Galiani, Sebastian y Shargrotsky (2010) en el caso Francisco Solano, aunque demostraron la idea de mejora de calidad de vida, no detectaron el aumento en cantidad de años de estudio de la población ni la multiplicación del acceso al crédito si se cuenta con un bien para presentar como garantía, que era la hipótesis fundamental que sostuvo al regularización dominial de Francisco Solano.

Es necesario evaluar una estrategia gradual para la seguridad de tenencia en varias etapas, desde la tenencia percibida temporaria hasta la titulación completa con carácter opcional. (Eaton, ONU-HÁBITAT, 2014)

7.5.5. Valor del Suelo y gentrificación

Desafortunadamente, existe poca información y análisis previo a la toma de decisiones sobre el impacto que las obras en cursos tendrán en el valor del suelo, tanto de las viviendas informales, como de aquellos inmuebles linderos a la zona. En la mayoría de los casos, tampoco se cuenta con información relevante de precios del suelo informal a modo de diagnóstico previo a la planificación de estas áreas y como base para poder medir aumento de precios y planificar medidas de mitigación de gentrificación. Esta falencia muchas veces genera incertidumbre entre los diferentes actores sociales, e incluso muchas veces gana terreno la idea de desarrollo inmobiliario que pudieran tener por detrás estos proyectos.

“El carácter de neoliberal se explica tanto por generar condiciones más propicias para la inversión de desarrolladores inmobiliarios en zonas contiguas a los barrios como por los procesos de incorporación del comercio informal a la planilla de contribuyentes. Un tercer aspecto que puede ser atribuido también a este adjetivo es que, en paralelo, se dará la regularización de los servicios públicos (que actualmente no pagan los pobladores), lo que implica la adición de nuevos clientes a las empresas prestadoras de servicios públicos (en su mayoría privadas) y un gasto menos para el Estado (Cravino).

Además, muchos académicos alertan sobre el peligro de la gentrificación en estos barrios a partir de los mejoramientos de espacio público y de renovación urbana, y

del costo de pasar a la formalidad. Dado que ese proceso lleva tiempo, no es posible adelantarse a hacer aseveraciones al respecto, pero no deja de ser una preocupación, en particular en relación con el caso de Rodrigo Bueno, cuyo entorno natural, cercanía Puerto Madero y vistas al Río de la Plata tornan el barrio en un sector privilegiado y atípico en la ciudad.

De todas formas una de las medidas previamente desarrolladas para evitar que las unidades funcionales tanto de las viviendas nuevas adjudicadas como de las unidades del barrio existente que serán mejoradas pasen rápidamente a manos de privados fuera de los habitantes una vez entregadas, es el Pacto de Retroventa. Esto significa que en la escritura el adjudicatario acuerda el compromiso de que ante la posibilidad de venta de la unidad, que es potestad del adjudicatario ya que pasa a ser parte de su propiedad, deberá de ofrecer al GCBA la unidad antes que a cualquier otro si decide vender el inmueble dentro de los 5 años de adjudicado (IVC 2017). Esta medida, aunque no evita la vuelta del inmueble al mercado informal, busca además de desalentar futuros desarrollos privados, la capacidad de dotar al Instituto de Vivienda de nuevas soluciones habitacionales para dar respuesta a necesidades de otros habitantes.

En cuanto a la toma de decisiones sobre medidas mínimas de parcelas a la hora de poder escriturar una vivienda, tiene que ser tomada no sólo desde una perspectiva urbana, sino también desde una perspectiva de impacto macroeconómico del valor del suelo del barrio, evitando cambiar la morfología urbana y carácter del lugar. Las leyes sancionadas en cada uno de los barrios, establecen una superficie mínima de parcela de 70 m².

Es necesario también, que las políticas públicas de integración socio-urbana comiencen a analizar como variable de toma de decisiones, el impacto económico que tienen estos procesos sobre el valor del suelo de los terrenos y sobre las áreas colindantes, tanto para contingencia de efectos de segregación como de efectos negativos no anticipados en el mercado del suelo de la ciudad.

“Si bien el proceso de urbanización está desarrollándose de manera nunca antes vista, ya que durante muchísimos años la urbanización de las villas ni siquiera estuvo dentro de los planes del gobierno porteño, el temor de los vecinos es que finalmente las construcciones nuevas no sean más que negocios inmobiliarios inaccesibles para su costo de vida” (Mundo Villa, 2018).

“La conjunción de estos factores ofrece un panorama preocupante donde, lo que prometía ser un avance de la Ciudad para saldar parte de la deuda pendiente en materia de vivienda e integración, puede convertirse en un proceso fallido o en el mejor de los casos en un fenómeno de éxodo y gentrificación generalizado.” (Karasik, Infobae, 2019)

7.5.6. Situación de Inquilinos

La situación de los inquilinos es, sin duda, una de los puntos más grises de los procesos de integración socio-urbana. La política pública en cuestión, hasta el momento no tiene una solución definitiva ante la fragilidad de la situación de los inquilinatos informales que quedan por fuera de las intervenciones y que resulta la población más indefensa frente a los efectos de la gentrificación y posible suba de precios luego de los mejoramientos de las viviendas. Ante tal incertidumbre, falta de acuerdo con los organismos y actores sociales participantes de cada Mesa de Gestión Participativa en cada proceso, por el momento la definición es que los inquilinatos serán las únicas propiedades que serán parcialmente mejoradas, aún a sabiendas de que tendrán una calidad incluso inferior al resto de las propiedades. La intervención mínima prevé dotar a los inquilinatos de redes eléctricas seguras, acceso a infraestructura de servicios, resolución en caso de patologías estructurales y resolución de aislaciones horizontales y verticales para garantizar la estanqueidad de las viviendas de alquiler. Estos alcances rigen según actas hasta que se contemple un plan de acción concreto sobre la problemática de contención de precios de alquileres informales, ya que, al igual que la lógica del mercado formal, el valor de estos alquileres posiblemente irá aumentando debido a la mejora de las condiciones inmediatas del barrio y su consecuente acceso a servicios básicos, seguridad, equipamiento urbano y mantenimiento del espacio público, originando posibles desalojos y expulsión de familias inquilinas.

“Acceder al mercado formal de la vivienda implica pagar altos alquileres, contar con garantías y cumplir con los requisitos impuestos por propietarios e inmobiliarias. Estas dificultades alimentan este tipo de respuestas, que se suman otras de similares niveles de precariedad habitacional, con hogares hacinados en cuartos de hotel, pensiones e inquilinatos, por ejemplo.” (Tella, 2018)

Aunque las políticas públicas implementadas se orientan a intervenir más allá de la situación meramente habitacional, en el caso de la reducción de la intervención en

los inquilinatos, existe tanto el riesgo de no lograr una integración urbana real, como de fijar un doble estándar de calidad mínima de la ciudad. La transitoriedad o no de estos dobles estándares como parte de un proceso lógico dependerá de la voluntad política y de la conducción de los procesos, la continuidad de una participación real y de la búsqueda de posibles soluciones de muchos de los problemas anteriormente enumerados.

8. Referencias Bibliográficas

- Naciones Unidas, (2015), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UN-DESA), “Perspectivas de la Población Mundial 2017”.
- Banco Mundial (21 de Diciembre,2018), “Resumen anual 2018”. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/12/21/year-in-review-2018-in-14-charts>
- Bouillon, C.P., (editor), Banco Interamericano de Desarrollo (2012). “Un espacio para el desarrollo Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe, Cap. Retrato de un problema: el sector de la vivienda”, Fondo de Cultura Económica.
- C. Goytia, C. de Mendoza y R. Pasquini (2010). Land Regulation in the Urban Agglomerates of Argentina and its Relationship with Households’ Residential Tenure Condition. Lincoln Institute of Land Policy
- Pirez, P. (2016) “Buenos Aires: la orientación neoliberal de la urbanización metropolitana”, Sociologías.
- Keil, R. (2010), “The urban politics of roll- with- it neoliberalization”, Routledge Taylor and Francis Group.
- Harvey, D. (1989), “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”, Geografiska Annaler.
- Naciones Unidas, (2015), “Perspectivas Mundiales de Urbanización”. Routledge.
- Rosenzweig, C., W. Solecki, P. Romero-Lankao, S. Mehrotra, S. Dhakal, T. Bowman, and S. Ali Ibrahim,(2015), “Summary for City Leaders”. Urban Climate Change Network Columbia University.
- Smith N. (2015), “New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy”, Graduate Center City University of New York.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC,2021), “Informe Anual a Legislatura”.

- IVC, (2016), "Informe Censo Rodrigo Bueno", Gerencia Operativa de Estadística y Censos
- IVC-CAF (2018), Plan de Acción de Reasentamiento Barrio Rodrigo Bueno para Plan de Gestión Ambiental.
- GCBA (2016), "Encuesta Anual de Hogares 2016", Ministerio de Hacienda y Finanzas, Dirección General de Estadística y Censos
- IVC-CAF (2018), Plan de Acción de Reasentamiento Barrio Fraga para Plan de Gestión Ambiental.
- IVC, (2016), "Informe Censo Barrio Fraga - Playón de Chacarita", Gerencia Operativa de Estadística y Censos
- IVC-CAF (2018), Plan de Acción de Reasentamiento Barrio 20 para Plan de Gestión Ambiental.
- IVC (2017), Estudio de Impacto Ambiental Playón de Chacarita.
- Bordegaray, D. E. (2005). "Historia y memoria en la construcción de una historia barrial: el caso de Villa Lugano", en: N. Rebetz Motta y N. G. Ganduglia (coords.) El descubrimiento pendiente de América Latina: diversidad de saberes en diálogo hacia un proyecto integrado.
- IVC, (2016), "Informe Censo Barrio 20", Gerencia Operativa de Estadística y Censos
- IVC (2017), "Estudio de Impacto Ambiental Papa Francisco".
- IVC (2018), "Manual Programa de Integración Socio-Urbana".
- IVC (2019), "Informes de Coyuntura Habitacional".
- IVC (2019), entrevista no publicada para Clarín.
- IVC (2018), "Sistema de Evaluación Automática Barrio 20".
- IVC (2017), "Valuación de Vivienda Existente".
- IVC (2017-2018), "Operatoria de Vivienda Nueva Barrios Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita y Barrio 20.

- IVC (2017), “Operatoria de Crédito Hipotecario Barrio 20, Barrio Rodrigo Bueno, Barrio Playón de Chacarita”.
- IVC (2017), “Operatoria de Canje Barrio 20, Barrio Rodrigo Bueno, Barrio Playón de Chacarita”.
- IVC (2017), “Operatoria de Mejoramiento Integral Barrio 20, Barrio Rodrigo Bueno, Barrio Playón de Chacarita”.
- IVC (2021), “Anexo 1, Operatoria Mejoramiento Integral Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita”.
- IVC , (2022), Informe para CAF, Gerencia Operativa Renovación Urbana
- IVC, (2022), Planificación de Mejoramientos, Gerencia Operativa Renovación Urbana
- IVC (2018), “Relevamiento Socio-Económico de Rodrigo Bueno”.
- IVC-Defensoría del Pueblo (2021), “Relevamiento Estructura de Costos Barrio Playón de Chacarita”.
- Bonelli (23 de Marzo de 2022), Diario Perfil, “Derecho a la vivienda: Es necesaria una integración social y urbana para garantizar su sustentabilidad”. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/opinion/barbara-bonelli-derecho-a-la-vivienda-es-necesaria-una-integracion-social-y-urbana-para-garantizar-su-sustentabilidad.phtml>
- Ley 6545 (2022), “Ley de Integración Productiva e impulso al trabajo en barrios populares, Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.
- Ley 6376 (2021), “Ley de Estímulo de Desarrollo Social y Económico, Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.
- INDEC (2020),”Industria Manufacturera Vol 7, n°3”, Dirección Nacional de Estadísticas Económicas y Dirección Nacional de Estadísticas de Minería, Manufactureras, Energéticas y de la Construcción.
- Ley 17174 (1967), “Ley Creación de la Comisión Municipal de la Vivienda”.
- Ley 1251 (2003), “Ley Creación del Instituto de Vivienda de la Ciudad”.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad (2022), “Organigrama”.

Recuperado de <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/organigrama-septiembre>

- Secretaría de Asuntos Estratégicos, Nación, 2022
Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/secretaria-de-asuntos-estrategicos/relaciones-financieras-internacionales/proyectos-en-ejecucion/caf>
- IVC (2020), “Evaluación Financiera Procesos de Integración Socio-Urbana”.
- Martín Motta, Florencia Almansi (2018), “La planificación y gestión participativa holística en el ejercicio del derecho a la ciudad. Proceso participativo en el marco del Proyecto Integral de Reurbanización de Villa 20”, Revista Cuestión Urbana.
- IVC (2022), “Formas de Participación”.
Recuperado de <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/participacion/formasdeparticipacion#top>
- Cynthia Goytía (2018), “Integración social y urbana de Barrios Populares en CABA”, por Gabriela Cévalo Boro, Fundación Metropolitana.
Recuperado de <https://metropolitana.org.ar/idm/integracion-social-y-urbana-de-barrios-populares-en-caba/>
- Jonatan Baldivieso (2018), en “Integración social y urbana de Barrios Populares en CABA”, por Gabriela Cévalo Boro, Fundación Metropolitana.
- Recuperado de <http://metropolitana.org.ar/idm/integracion-social-y-urbana-de-barrios-populares-en-caba/>
- Gabriela Cévalo Boro (2018), “Integración social y urbana de Barrios Populares en CABA”, Fundación Metropolitana.
Recuperado de <http://metropolitana.org.ar/idm/integracion-social-y-urbana-de-barrios-populares-en-caba/>
- Defensoría del Pueblo de CABA (2021), “Procesos de Integración Socio Urbana”.
Recuperado de <https://defensoria.org.ar/noticias/procesos-de-integracion-social-y-urbana/>

- Galiani, Sebastian y Schargrodsky Ernesto (2010) "[Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling.](#)" *Journal of Public Economics* 94, no. 9–10: 700–729.
- Magdalena M. Eaton (2014), La realización del derecho a la vivienda, ONU–HÁBITAT.
- María Cristina Cravino (2016), "Urbanización de Villas y Asentamientos en Buenos Aires", ACIJ.
- Defensoría del Pueblo de CABA (2019), "Higiene Urbana en Villa 20". Recuperado de <http://www.defensoria.org.ar/noticias/higiene-urbana-en-villa-20/>
- Defensoría del Pueblo de CABA (2018), Mesa de Gestión Participativa por la integración social y urbana de Rodrigo Bueno. Recuperado de <http://www.defensoria.org.ar/noticias/mesa-de-gestion-participativa-por-la-integracion-social-y-urbana-del-barrio-rodrigo-bueno/>
- María Cristina Cravino (2016), Teoría y política sobre asentamientos informales, Café de las Ciudades. Recuperado de www.cafedelasciudades.com.ar/politica_49_2.htm
Recuperado de www.mundovilla.com.ar
- IVC (2017), "Acta de preferencia de compra de UF por parte de IVC".
- Rodrigo Karasik (2019), "Sin trabajo no hay paraíso ni urbanización", Infobae. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/rodrigo-karasik-sin-trabajo-no-hay-paraiso-ni-urbanizacion/>
- Guillermo Tella, (2018), "Qué hacer con las villas: estrategias de intervención". Recuperado de <https://www.quillermotella.com/articulos/que-hacer-con-las-villas-estrategias-de-intervencion/>
- Cravino M. Cristina (2016), "La Villa 31, entre el arraigo y el desalojo", Recuperado de https://cafedelasciudades.com.ar/archivo/politica_89_2.htm
- Nora Clichevsky (2002), "Tierra vacante en ciudades latinoamericanas", Lincoln Institute of Land Policy