

Tipo de documento: Tesis de maestría

Maestría en Políticas Públicas

La participación como herramienta de transformación social y urbana: La experiencia del Programa de Mejoramiento de Vivienda de la villa 31 y 31 bis

Autoría: *Hannemann, Clara Julia*

Año de defensa de la tesis: 2023

¿Cómo citar este trabajo?

Hannemann, C.(2023) "*La participación como herramienta de transformación social y urbana: La experiencia del Programa de Mejoramiento de Vivienda de la villa 31 y 31 bis*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12072>

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**

**La participación como herramienta
de transformación social y urbana:
La experiencia del Programa de
Mejoramiento de Vivienda de la villa 31
y 31 bis**

Tesis de Maestría en Políticas Públicas Universidad
Torcuato Di Tella

Alumna: Clara Julia Hannemann

DNI: 41.769.062

Legajo: 21F1371

Directora: Bárbara Beltrán Mesa

Fecha de presentación: 15/05/2023

“El derecho humano a la vivienda no será una realidad para muchos sin un cambio en las condiciones de su producción. Y ese cambio no se producirá sin una lucha social.”

Alpizar, 2021.-

Índice

1. Introducción.....	2
1.1 Presentación del tema.....	2
1.2 Aspectos metodológicos.....	3
1.3 Nota metodológica.....	4
1.4 Resguardos éticos.....	4
2. Aproximación a los procesos participativos.....	5
3. La intervención del Estado en procesos de reurbanización.....	9
4. El caso del PMV en la villa 31 y 31 bis.....	13
4.1 Los distintos momentos/abordajes del PMV y de la participación: cambios y continuidades.....	16
4.2 El programa al día de hoy.....	21
4.3 Percepción y apreciación profesional de los hacedores del programa en torno a los procesos participativos.....	27
4.4 Percepción de los pobladores adheridos al PMV en torno a los procesos participativos...28	
4.5 Incidencia real de los procesos participativos en el PMV.....	30
5. Consideraciones finales.....	32
6. Bibliografía.....	35
7. Anexos.....	38
7.1 Registro fotográfico.....	38
7.2 Guía de preguntas entrevista semi-estructurada.....	40

1. Introducción

1.1 Presentación del tema

En una realidad compleja con cada vez mayores niveles de desigualdad, y ante las respuestas deficientes de las metodologías tradicionales, emerge con fuerza una nueva forma de hacer política, de construir ciudad y sociedad centrada en la *participación* de todos los actores. En línea con esto, son los barrios populares los que presentan enormes desafíos, producto de su trama irregular, la autoconstrucción no regularizada y la desconexión a servicios básicos, por tanto requieren de herramientas que brinden respuestas integrales y colectivas a sus diversas problemáticas.

En 2015, en la Ciudad de Buenos Aires, se crea la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISYU) que tiene como objetivo la reurbanización de la villa 31 y 31 bis. Uno de los ejes principales de la política pública - la cual es definida por Oszlak y O' Donnell (1995) como el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil - es el mejoramiento edilicio de las unidades funcionales para lo que se crea, en 2016, el Programa de Mejoramiento de Vivienda (en adelante PMV).

El PMV se caracteriza por incorporar gradualmente instancias participativas en las diferentes etapas de obra. Esto lleva a que se requiera de la generación constante de acuerdos entre los actores y da origen a una nueva forma de hacer política habitacional.

En consecuencia, la pregunta de investigación que plantea este escrito es; ¿En qué medida el PMV es una política participativa?

Para el abordaje de este interrogante se ha planteado como objetivo general estudiar y analizar en qué medida las instancias del PMV de la villa 31 y 31 bis habilitaron la participación desde 2016 a la actualidad.

Para la aproximación a dicho conocimiento, la presente investigación se estructura en tres (3) capítulos.

En el primer capítulo se introduce el término derecho a la ciudad, se analizan las diferentes conceptualizaciones que se le otorga a la participación, se establece la definición de participación que adopta este trabajo y, por último, se estudian las razones que motivaron a los gobiernos a incorporar herramientas participativas en la política pública.

En el segundo capítulo se ahonda en el rol del Estado en los procesos de reurbanización. Para ello se presenta el caso de la villa 31 y 31 bis, se profundiza en su historia, los reiterados intentos de desalojos y el inicio de un nuevo paradigma: los procesos de integración socio urbana.

Por último, en el tercer capítulo se responde a los objetivos específicos, para ello se indaga en torno a la óptica de los hacedores del PMV (directores, gerentes, coordinadores y equipo técnico y social) y de los habitantes acerca de los procesos participativos, se reflexiona sobre los factores que devinieron en la incorporación de este enfoque y finalmente se identifican debilidades y fortalezas de las experiencias participativas.

La idea central del trabajo es reflexionar sobre los procesos participativos del PMV de la villa 31 y 31 bis y su grado de éxito. Mucho se ha escrito sobre procesos participativos en las sociedades actuales, especialmente manuales que estandarizan la metodología, pero poco se ha reflexionado sobre lo ejecutado y las lecciones aprendidas, primando la ausencia de registros tanto a nivel local como regional.

De esta manera, este estudio aspira a contribuir al campo académico en la temática de los procesos participativos.

1.2 Aspectos metodológicos

La investigación diseñada se llevó a cabo a partir de un enfoque metodológico cualitativo debido a que su finalidad es el conocimiento de las percepciones de los diversos actores. Esta metodología permitió indagar en las visiones, concepciones y relatos de las experiencias de los actores involucrados en el PMV. “La investigación cualitativa es conveniente para comprender fenómenos desde la perspectiva de quienes los viven, y buscar patrones y diferencias en sus experiencias y significados.” (Sampieri , 2019)

“Es necesario considerar que el proceso de indagación en la metodología mencionada es flexible, se desplaza, por un lado, entre la experiencia, la acción y los resultados, y, por el otro, el desarrollo de la teoría. El propósito es reconstruir la realidad tal como la observan los actores de un sistema social definido previamente.” (Sampieri , 2019)

Resultó oportuno utilizar esta metodología debido a la complejidad que presenta el objeto de estudio por estar inmerso en constantes procesos de transformación, atravesamientos y condicionantes.

Para el desarrollo de esta investigación, se realizaron en total veintidós (22) entrevistas de carácter semiestructurado en el que las preguntas fueron abiertas, es decir “preguntas que no se responden con una afirmación o negación, número, adjetivo, sino por el contrario son preguntas que obligan en su formulación a la caracterización, a una opinión. Son respuestas que presentan un desarrollo, una elaboración por parte del entrevistado” (Elizalde, 1995).

En relación a las entrevistas realizadas, doce (12) fueron efectuadas a trabajadores del PMV y diez (10) a pobladores de la villa que adhirieron al programa. Se definió dar por terminadas las entrevistas “cuando los nuevos casos no introducen correcciones ni complementos al conocimiento ya obtenido, sino que solo repiten información.” (Navarrete, 2000).

Además se realizaron observaciones de las instancias participativas de carácter individual y colectivo.

Las entrevistas y observaciones no participantes fueron desarrolladas desde diciembre de 2022 hasta marzo 2023.

Por último, esta investigación también consideró la lectura de documentos oficiales del programa, registros internos (informes sociales, relatorías, manual de procedimientos y bases de datos) y publicaciones.

1.3 Nota metodológica

En esta sección se busca dejar en claro que el término *vecino* fue utilizado constantemente por los funcionarios y trabajadores del PMV en el desarrollo de las entrevistas. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires utiliza el concepto *vecino* para referirse a quienes habitan en los diversos barrios de la ciudad. “Esto funciona como una universalización que difumina las desigualdades estructurales que se reproducen tanto a nivel territorial como socioeconómico” (L’ huillier, 2019). Es por esto que si bien el concepto aparece en la cita de los entrevistados, no es utilizado en el análisis por decisión de la investigadora. Se utiliza el término *habitantes* o *pobladores* para hacer referencia a quienes residen en la villa 31 y 31 bis.

Lo mismo ocurre con el concepto *barrio*. Este escrito sienta posición y decide utilizar la categoría *villa* ya que de este modo es percibido y denominado por sus pobladores.

1.4 Resguardos éticos

Todas las entrevistas realizadas fueron grabadas bajo el consentimiento de los entrevistados. Previa la realización fueron descriptas las características de la investigación para obtener un consentimiento verbal. A su vez, a los entrevistados se les informó que los resultados de esta investigación serán presentados en la Universidad Torcuato Di Tella.

Además, se garantizará el acceso de los entrevistados a los resultados finales.

2. Aproximación a los procesos participativos

En la sociedad moderna, las ciudades se caracterizan por encontrarse visiblemente fragmentadas y escindidas, según Bombarolo y Fernández Álvarez (2018) coexisten, por un lado, personas que gozan de servicios de calidad, infraestructura, equipamiento y viviendas confortables -los ganadores-, mientras que, por el otro, se encuentran aquellas personas poseedoras de viviendas deficitarias, sin acceso a servicios básicos y desconectadas de las grandes urbes -los perdedores-.

Esto evidencia que las ciudades, así como fueron planificadas, han fracasado. Entre los principales motivos, subyace el hecho de que fueron diseñadas desde una visión hegemónica de la arquitectura y la ingeniería sin el involucramiento de quienes las habitan.

Las problemáticas habitacionales comienzan a tomar cada vez mayor complejidad y ocupación en la agenda política de los gobiernos. Ante las respuestas deficientes ofrecidas por estas prácticas hegemónicas, aparece casi como una necesidad el abordaje acompañado de herramientas alternativas para rediseñar las ciudades y la promoción de sociedades más inclusivas, equitativas y democráticas.

En esta línea, surgen pensadores del espacio como Lefebvre (1968) que introduce el concepto de *derecho a la ciudad* como el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear ciudad. El foco está puesto en la capacidad y posibilidad de los habitantes, fundamentalmente de los sectores populares, de crear y producir ciudad. Surge con ello una nueva cultura del diseño, del habitar, del construir colectivo de ciudad que ha sido una bandera de lucha tomada históricamente por los movimientos sociales, pero también ha ganado vuelo entre los discursos de organismos internacionales y Estados Nacionales.

Harvey (2013) ahonda en esta visión al plantear el derecho a la ciudad como un concepto que va más allá de reclamos particulares para el acceso a determinados recursos, sino que es el derecho colectivo a la reinención de la ciudad que deseamos y aspiramos.

En este marco, empieza a tomar vital relevancia el concepto de *participación*; una demanda creciente de ciudadanos que pugnan por ser parte de los procesos de decisión a la hora de la planificación de la ciudad. Es decir, “emerge con fuerza el desafío de una democracia abierta a la participación, donde el ciudadano que no ostenta cargos de representación pueda ser parte de determinaciones políticas de manera directa” (Borja, 2003).

Interesa dilucidar dicha noción de participación ya que como señala Merino (2001) puede ser enfocada desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes. Según este autor, “se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida”.

Cuando hacemos mención a la participación, estamos hablando de un proceso en el que los convocados son llamados a “formar parte de”, “tomar parte en”, “ser parte de”, proceso que conlleva al involucramiento, al sentimiento de pertenencia, a reconocerse en aquello que surge como resultado de la participación (Magarola, 2010). El “formar parte” significa compartir algo con alguien, ser integrante; “tomar parte” remite a asumir un rol en el desempeño de determinadas acciones; y, por último, el “ser parte”, entendido como influir a partir de la acción.

Según Robirosa y otros (1990) participar significa también repartir o entrar activamente en la distribución (de responsabilidades, compromisos), significa comprometerse. A su vez, la participación es entendida por Pelli (2007) como una tarea compartida que incorpora actores con códigos e instrumentos diferentes.

Queda de manifiesto cómo en los procesos participativos, a diferencia de otros procesos de construcción política, la población desempeña un rol protagónico al establecer y extender sus derechos y asumir responsabilidades. Por tanto, la participación implica pobladores activos, organizados, dispuestos a coproducir y co-gestionar.

A partir de la década de los 80, los gobiernos comienzan a incorporar herramientas participativas de manera paulatina tras tomar conciencia de la crisis de representación y los problemas de gobernabilidad que enfrentaban.

Oszlack (2009) postula en sus escritos que el aumento en el grado de participación de la ciudadanía en la política pública se podría resumir en tres procesos de cambio ocurridos en el último cuarto de siglo: en primer lugar, el pasaje de regímenes autoritarios a democráticos; en segundo lugar, el pasaje de una gestión pública por procesos a una incipiente gestión por resultados; y, en tercer lugar, el pasaje de una gestión estatal centralizada a una descentralizada.

Sin adentrarnos exhaustivamente en cada uno de ellos, es importante tener en cuenta que, “bajo gobiernos democráticos, se produjo una creciente apertura de la escena pública, en la que se advierte un mayor protagonismo de la sociedad civil; con la tendencia hacia una gestión por resultados, se ha hecho más visible para los ciudadanos la naturaleza de los bienes y servicios que pueden demandar al estado y han aumentado los mecanismos e instancias de responsabilización de sus agentes. Por su parte, los procesos de descentralización han acercado al plano local y municipal numerosas gestiones que antes se hallaban a cargo del estado nacional o de su instancia subnacional inmediata, lo que permite una intervención más inmediata y directa de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas y en el control de la gestión.” (Oszlack, 2009).

El aumento sostenido de la participación ciudadana en la agenda social problemática, entendida como el conjunto de necesidades y demandas cuya satisfacción se asigna a determinados actores sociales, requiere indispensablemente de Estados dispuestos a recepcionar dichas demandas, decodificarlas y hacerlas parte de las políticas públicas. Como señala Clemente (2017) “la incorporación de escenarios de participación, tiene como objeto generar un mayor impacto de

las políticas públicas y a su vez generar procesos complejos y contradictorios que en su devenir reproducen a nivel microsocial la puja en torno a la distribución de beneficios que se da en otras escalas de la sociedad”. Autores como Parés (2009) añaden que los ciudadanos lo que buscan con la participación es “discutir y compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas”.

Esto no significa que haya que idealizar o romantizar las posiciones de la ciudadanía como “posiciones inocentes exentas de un examen crítico” (Haraway, 1995). Dichas posiciones están moldeadas por intereses, deseos, afectos y el comportamiento de otros individuos. De este modo, se conforman listas de prioridades en pos de adoptar el escenario que se cree más beneficioso y conveniente. Este complejo proceso que Quintanilla (2014) conceptualiza *agencia*, “no puede ser descrito nomológicamente y es, en principio, impredecible, precisamente por la existencia de relaciones causales múltiples y recursivas”.

A su vez, existen diversos grados o niveles de participación. Autores como Díaz Bordenave (citado en Rodríguez, 2004), Montero (1993) Fe y Alegría (2000) hacen referencia a estos niveles, no obstante, la categorización que adopta el presente trabajo es la escalera imaginaria de ocho escalones dividida en tres áreas principales ideada por Arnstein (1971) (Ver Figura 1): la no participación, la participación simbólica o incorporación selectiva y el poder o control ciudadano.

La no participación contiene dos peldaños: 1) Manipulación y 2) Terapia cuyo objetivo real es no permitir que la gente participe en el diseño y gestión de los programas, sino conseguir que los poderosos eduquen a los participantes. Es decir, hay poco espacio para influir.

El segundo área de categorización está compuesto por tres peldaños, 3) Información, 4) Consulta y 5) Apaciguamiento. Aquí la ciudadanía tiene voz y es escuchada, sin embargo, carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta.

El área superior de la escalera se compone de los últimos tres peldaños, ellos son 6) Asociación, 7) Delegación de poder y 8) Control Ciudadano. En esta sección la ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo (peldaño 6); o mediante la auténtica delegación o subsidiariedad del poder (peldaños 7 y 8).

Los ciudadanos que participan en este área están dispuestos a ejercer el control y encargarse de llevar a cabo programas de una forma total.



Figura 1: Escalera de la participación de Arnstein. Elaboración propia.

Es importante tener en cuenta los diferentes grados/niveles ya que “la participación puede ser un elemento clave para la transformación o bien, por el contrario, una estrategia superficial montada para sostener la desigualdad implementando meras fachadas democráticas que solo sirven como estrategia de control social” (Boldrini y Rolon, 2011).

Como corolario de lo mencionado anteriormente, este escrito entiende a la participación como un proceso, una práctica crítica, una actividad transformadora que se caracteriza por el accionar de distintos actores que buscan soluciones a problemas comunes. Se trata de una herramienta con potencial para construir ciudades y sociedades más inclusivas, equitativas y democráticas. Un camino que debe ser promovido desde la institucionalidad, que requiere espacios, organización y metodología para incidir en la toma de decisiones, enfatizando en lo que es prioritario y proponiendo soluciones, así como asumiendo una postura de co-responsabilidad y de compromiso, no solo en la acción sino en el cuidado futuro.

En palabras de Motta (2018) “lo que necesitamos es recobrar una forma de ver y de hacer el mundo donde se incluya el colectivo, donde se converse, se discuta, se cree, se juegue con otros. Se piense y se construya una ciudad más justa y equitativa entre todos, enfrentando el conflicto que existe y que es hondo. Recobrar y enaltecer una forma de participar que no sea un castigo para quien necesita acceder a un beneficio, sino más bien una forma de hacer política pública, proyecto social, sociedad, ciudad, familia... vida”.

3. La intervención del Estado en procesos de reurbanización

La Ciudad de Buenos Aires enfrenta desde hace varios años un serio problema de déficit habitacional. Esto se ve reflejado en el fuerte crecimiento de la cantidad de personas que viven en villas, asentamientos, casas tomadas, hoteles, pensiones y conventillos. Según el último relevamiento realizado por el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) en 2022, 400 mil personas, es decir un 15% de la población de la Ciudad de Buenos Aires, habita en villas, asentamientos o núcleos habitacionales transitorios.

Una de las villas más emblemáticas de la Ciudad de Buenos Aires, por su antigüedad y ubicación estratégica, es la villa 31 y 31 bis conocida en sus comienzos como *villa desocupación*, *villa esperanza* y *barrio migrantes*. Sus primeros asentamientos datan de 1930 con el inicio del proceso de sustitución de importaciones. Allí sus pobladores eran principalmente migrantes europeos y trabajadores precarizados que aprovecharon la cercanía al puerto de Buenos Aires para radicarse en sus inmediaciones. Tiempo después arribaron migrantes internos y de países limítrofes que venían en búsqueda de mejores oportunidades.

Durante décadas la cantidad de habitantes de la villa siguió incrementándose y, para 1970 era una de las más pobladas de la ciudad. Con la última dictadura cívico-militar (1976), la villa sufrió el desalojo más violento y radicalizado de su historia, obligando a muchos de sus habitantes a abandonar sus tierras. A partir de 1983, con el retorno de la democracia, comenzó a repoblarse nuevamente de manera paulatina.

La historia de la villa está signada por procesos de lucha y resistencia popular que pusieron freno a los persistentes intentos de desalojos que ocurrieron hasta la década de los 90'. Se puede vislumbrar cómo hasta ese entonces, en el accionar de los diferentes gobiernos de turno, primó la erradicación. Un paradigma cargado de estigma de "subdesarrollo", por el cual las villas deben eliminarse e impedir su crecimiento.

Ya hacia fines de la década de los 90' comienza a introducirse sutilmente un cambio de paradigma que sustituye los procesos de erradicación por los de radicación, impulsando intervenciones destinadas a la integración social y urbana. De acuerdo al Observatorio del Derecho a la Ciudad (2018), se entiende por integración socio-urbana "que el Barrio Popular, no sea destruido en su totalidad y reemplazada su población. Al contrario, la integración social y urbana implica que en dicho barrio se acceda en forma igualitaria a los servicios públicos y al equipamiento urbano en las mismas condiciones que en el resto de la Ciudad y, al mismo tiempo, que se reconozca la identidad, la cultura, la morfología, los lazos sociales y económicos que fue construyendo su actual población. Y, además, que dicha integración social y urbana sea

sustentable en el tiempo, es decir, que perdure sin plazo de expiración. No constituye una verdadera integración si se permite, con el paso del tiempo, la expulsión de las familias por la presión del mercado inmobiliario frente a su debilidad económica. Integrar antes que nada es no permitir que sea el mercado inmobiliario el que decida quién puede y quién no puede vivir en la Ciudad”.

Algunos de los hitos legislativos y políticos más importantes que ocurrieron para dar lugar al actual proceso de integración social y urbana de la villa 31 y 31 bis, son:

En primera medida, el decreto N°1.001 (1990) que transfiere la propiedad de las tierras fiscales a sus ocupantes a través del Programa Arraigo y la sanción de la Ley N°23.967 (1991) que establece la transferencia de tierras del Gobierno Nacional que se encuentren ocupadas por viviendas permanentes a los estados provinciales y la Ciudad de Buenos Aires para el desarrollo de planes de vivienda y su posterior venta a los actuales ocupantes, o para la incorporación en planes de vivienda social.

El segundo hito se produce en 2009 con la sanción de la Ley N°3.343 resultado de la lucha colectiva de los movimientos villeros. La ley dispone la urbanización del polígono de la villa 31 y 31 bis con criterios de radicación definitiva. Dicho polígono sería destinado a viviendas, desarrollo productivo y equipamiento comunitario, utilizando como referencia los parámetros urbanos, sociales y culturales del anteproyecto “Barrio 31 Retiro - UBACyT A401/04 - Las Articulaciones Ciudad Formal - Ciudad Informal. Una metodología de abordaje válida para la región”.

La asunción de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2015) marca otro punto de inflexión. Con el propósito de cambiar la dirección de las políticas urbanas desarrolladas en la ciudad hasta ese momento, crea la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISYU) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, destinada al proceso de urbanización de la villa 31 y 31 bis.

Es importante señalar que la SECISYU concentraba las funciones de dos organismos: las del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) encargado de la política habitacional en la ciudad, específicamente de la vivienda social y las de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) encargada de la integración social de las villas en la ciudad. La creación de un órgano estatal específico indica una voluntad política que es previa, incluso, a la decisión de avanzar en otros procesos de integración socio urbana en la Ciudad. Esto se encuentra asociado a la importancia que presenta la villa 31 y 31 bis, por encontrarse en un lugar céntrico y estratégico para la gestión de la Ciudad de Buenos Aires, tanto por el nivel de conocimiento que los porteños tienen de este barrio, como así también por su eventual valor inmobiliario. La suma de esta voluntad política más la incesante lucha de sus habitantes por lograr la urbanización y radicación definitiva en el territorio, da lugar a innovaciones a nivel institucional que tienen como consecuencia la creación de la SECISYU.

El cuarto y último hito, es la sanción de la Ley N°6.129 (2018) que establece en primer lugar, una ampliación en la delimitación de un nuevo polígono del barrio, aumentando de 68 a 72 hectáreas. A nivel de normativa urbana habilita usos recreativos y deportivos para las parcelas, así como los equipamientos existentes y nuevos emplazados en diferentes sectores. Y se proyectan aperturas de calle de manera paulatina en el tejido existente y nuevas vías de acceso al barrio como es el caso de calle 14, calle 15, calle San Martín, entre otras.

Al día de hoy, la villa 31 y 31 bis, se encuentra comprendida por 10 sectores (Inmigrantes, Güemes, Playón Este, Playón Oeste, Ferroviario, San Martín, Cristo Obrero, YPF, Bajo Autopista y Comunicaciones) y una población de 45.000 personas según el Censo (2016).

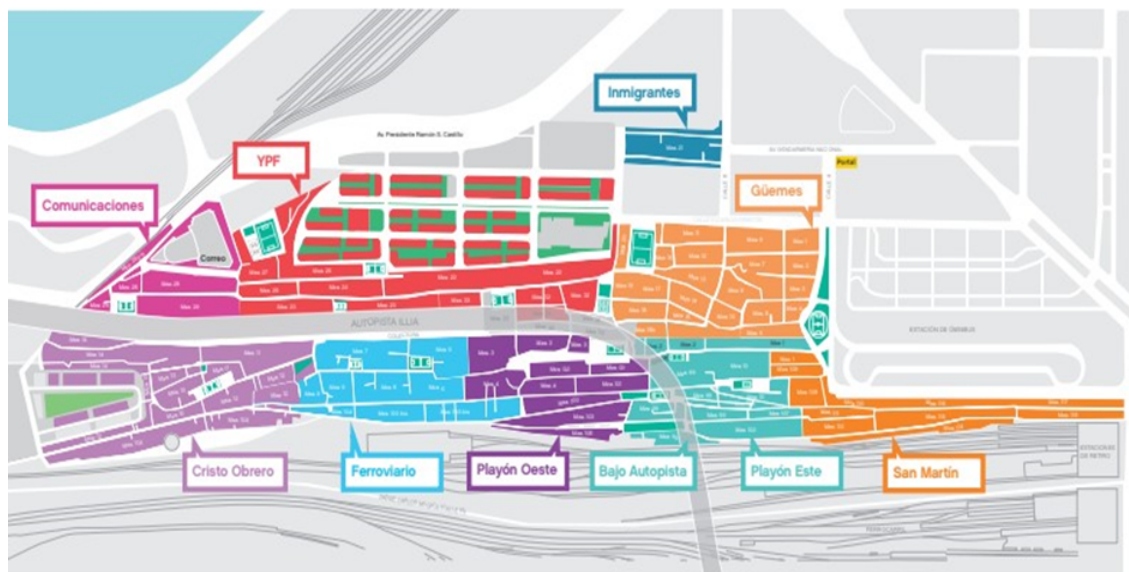


Figura 2: Mapa de la villa 31 y 31 bis con ubicación de sectores. Fuente: GCBA.

Desde la creación de la SECISYU, la villa se encuentra atravesando uno de los mayores procesos de transformación de su historia. El decreto que da origen a este organismo (N°363) en 2015, define entre sus responsabilidades: “Coordinar el plan maestro de urbanización integral Retiro - Puerto, promoviendo la interconectividad e integración del entramado urbano entre las villas 31 y 31 bis, la zona portuaria y la Ciudad; diseñar estrategias, planes, políticas y proyectos vinculados a la integración urbana, social y económica [...]; planificar, diseñar y coordinar acciones tendientes a mejorar la calidad del hábitat [...]; coordinar pautas y acciones comunes con otros organismos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y nacionales [...]; formular, coordinar y supervisar políticas vinculadas a la urbanización y regularización [...] (CABA, 2015).

Una parte importante de este proceso de integración social y urbana se focaliza en la vivienda. A partir de un diagnóstico realizado por los equipos de la SECISYU (2016) se evidencia que aproximadamente el 10% de los hogares requerían ser relocalizados mientras que el 90%

restante podía ser mejorado en pos de alcanzar el acceso a una vivienda adecuada. Por derecho a una vivienda adecuada esta investigación entiende aquella que cumple con las condiciones para ser titulada y que contempla el principio de progresividad, es decir, puede ser ampliada y transformada en el futuro según las necesidades de las familias. La SECISYU define como vivienda adecuada aquella que cuenta con seguridad en las estructuras y los accesos, núcleos húmedos (baño y cocina), ventilación e iluminación y aislación exterior. A partir de esta premisa es que se crea en 2016 el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV), objeto de estudio del siguiente capítulo.

4. El caso del PMV en la villa 31 y 31 bis

Las principales líneas de intervención que viene desarrollando históricamente el Estado argentino para atender la problemática habitacional en el país se caracterizan por tratarse de programas con un estilo tecno-productivo centralizado, cerrado y uniforme de abastecimiento de viviendas nuevas, también denominadas “llave en mano”. Este tipo de políticas presentan una serie de limitaciones, entre las que se advierten la incapacidad de implementación a gran escala, la falta de innovación y la consideración de los habitantes como receptores pasivos que no se involucran en ningún nivel de la toma de decisiones.

Como contracara, los programas de mejoramiento de vivienda, proponen reconocer la estructura existente, entender el valor de lo autoconstruido y trabajar sobre ello. Estos modelos de programas vienen asumiendo en todo el mundo una tendencia acelerada en los últimos tiempos, “siendo uno de los principales desafíos para las administraciones de las ciudades latinoamericanas en particular” (Hardoy, 1982, UN-HABITAT, 2003; Davis, 2006 y 2007; PNUD/UNFPA, et al., ONU-HÁBITAT, 2012; entre otros). Los datos censales muestran que los hogares que habitan en viviendas recuperables¹ superan ampliamente a aquellos que lo hacen en viviendas irrecuperables², lo que confirma la necesidad de hacer más hincapié en políticas orientadas a apoyar el mejoramiento de vivienda.

Elegir este camino implica para los gobiernos una serie de desafíos adicionales, principalmente, modificaciones en los plazos de realización, creatividad en su diseño y ejecución y el involucramiento de los habitantes. Como manifiesta Cravino (2012) “la participación se impone como una necesidad dada la complejidad de la intervención”.

Desde sus inicios, el Programa de Mejoramiento de Vivienda de la villa 31 y 31 bis fue identificando una sucesión de factores que luego decantaron en la incorporación de instancias participativas como herramienta esencial para garantizar el desarrollo del programa. Los principales factores identificados fueron la densidad poblacional, la organización barrial, el reconocimiento de saberes de sus pobladores, las exigencias de los organismos multilaterales de crédito, la necesidad de generar legitimidad y las experiencias regionales en la materia.

Con respecto a la *densidad poblacional*, la villa 31 y 31 bis presenta la mayor concentración de habitantes por kilómetro cuadrado de la Ciudad de Buenos Aires (140.625 hab/km², según Censo 2016). La necesidad de comenzar a diagramar soluciones habitacionales que permitan resolver problemáticas como el hacinamiento, hace que se requiera inevitablemente de un fuerte trabajo en la generación de acuerdos entre los habitantes.

¹ Se entiende como vivienda recuperable a una vivienda que puede ser modificada, ya sea ampliada o reparada, para que su calidad material se torne adecuada para su habitabilidad.

² Una vivienda irrecuperable es una vivienda con malas condiciones generales de estructura y serias deficiencias habitacionales lo que impide realizar alguna mejora, ante ello se demuele y es reemplazada por una vivienda nueva.

La *organización barrial* es otro factor elemental, ya que no involucrar a los habitantes en el proceso productivo de su vivienda significaría desconocer los orígenes de la villa y su sistema político³. Desde la creación de la Secretaría, los habitantes fueron disputando diferentes espacios y exigiendo mayores niveles de participación en el programa.

“Nos impusimos a ser escuchados con nuestra lucha y nuestros gritos.”

(Beatriz, Mza. G1 - Playón Oeste)

Reconocer a los pobladores también implica *reconocer sus saberes*. Gran parte de los habitantes de la villa 31 y 31 bis tienen conocimientos en oficios como albañilería, plomería y electricidad.

“Mi abuelo era albañil y yo aprendí de él (...) Mis anteriores trabajos quedaban lejos de casa, me levantaba a las cuatro y media de la mañana para poder llegar. Hasta que un día me decidí a ir a hablar con Katy, la delegada, que había escuchado que estaba empezando a armar una cooperativa de construcción con gente del barrio para las obras que se iban a hacer acá. Hoy trabajo cerca de casa y con la cooperativa estamos haciendo muchas de las obras de acá.”

(Ruben, Mza. 14 - Cristo Obrero)

El cuarto factor deviene de una *imposición externa*, una de las mayores fuentes de financiamiento del PMV, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo internacional que establece requisitos en materia de participación y metas a corto y mediano plazo para la ejecución del proyecto. Entre estos requisitos, primaban los objetivos de alcanzar el mayor impacto posible, optimizar los recursos y minimizar el malgasto de fondos públicos.

El PMV era una política sumamente novedosa y ambiciosa, sin precedentes similares que sirvieran de referencia para los habitantes de la villa. Por lo que lograr su legitimidad a través de su aceptación y confianza era un objetivo fundamental para una mayor escalabilidad del programa.

“Al principio teníamos mucho miedo, se decían muchas cosas, que el mejoramiento era la excusa para sacarnos de nuestras casas y después mandarnos a nuestras provincias (...) Hoy que el programa ya terminó, mi sensación es decir ¡Wow!, ya pasó todo, ya está y seguir en camino porque nosotros tenemos que

³ El sistema político de la villa 31 y 31 bis está compuesto por un cuerpo de delegados y consejeros. Los delegados representan la manzana y son elegidos por los habitantes de cada manzana a través del voto que es secreto, directo y uninominal. Mientras que los consejeros representan el sector y son elegidos a través del voto de los delegados.

seguir edificando porque imagínate que somos muchos y hoy tenemos 4 ambientes y no es suficiente igual. Pero estoy más tranquila y conforme.”

(Lucia, Mza. 22 - YPF)

El último factor influyente remite a los *saberes compartidos por otras experiencias* de mejoramiento de vivienda en barrios populares llevadas a cabo en países como Colombia, México y Brasil, que fueron tomadas como referencia para el proyecto local.

Bruno Giannoni Napolitano, Director del PMV entre 2017 y 2021, profundiza acerca de estos factores manifestando que:

“Hay cuestiones formales y cuestiones reales. La cuestión formal es por un lado la tendencia mundial de que los procesos de urbanización son participativos. En los últimos 15 o 20 años es la tendencia. Y considero que la academia y los proyectos propiamente dichos fueron entendiendo en qué medida la participación es necesaria. Algunos procesos le imprimen mayor participación y otros menor participación pero hay una tendencia mundial de que esto tiene que ser y tiene que ser de esta manera. Y por el otro lado, las condiciones que ponen los organismos multilaterales de crédito para financiar este tipo de proyectos donde la participación es un requisito esencial, están las políticas de banco mundial, BID, CAF hay ahí un andamiaje jurídico que te obliga a vos ejecutor a llevar adelante los procesos de urbanización con procesos de participación. Desde el lado de lo real, sin participación no puedes pisar el territorio, los trabajadores sociales no pueden golpear una puerta, sin participación los arquitectos no pueden discutir un proyecto de obra. No hay viabilidad territorial. Y desde lo real también agregaría que es anacrónico pensar que uno puede impactar de forma positiva en la vida de alguien y no subirlo al barco.”

La distinción que propone el entrevistado acerca de las cuestiones reales y las cuestiones formales resulta muy atinada, ya que el descreimiento y la desconfianza de los habitantes irrumpe de manera inmediata en el territorio, producto de un largo historial de promesas incumplidas por parte de los gobiernos.

Quienes se desempeñaron en los equipos territoriales del PMV aseveraron que la incorporación del enfoque participativo se fue dando, en parte, producto de su insistencia ante quienes ocupaban roles de decisión dentro de la Secretaría y a la permeabilidad a las nuevas propuestas que existía en la Dirección. Se trató de una demanda de la población que los equipos supieron tomar y decodificar.

Ante este escenario, el PMV de la villa 31 y 31 bis decide incorporar los procesos participativos como herramienta metodológica. Para ello, se diseñaron instancias participativas individuales/familiares y colectivas/comunitarias de abordaje, las cuales se vieron sujetas a constantes cambios y reformulaciones producto de las nuevas manzanas abordadas y los aprendizajes logrados.

Los hacedores del PMV coinciden en que el modo de llevar adelante este proyecto, fue una metodología que se fue consolidando en la misma práctica.

“No había nada escrito, no existía un manual de como hacerlo.”

(Daniela Fagalde, Gerenta del PMV entre 2015 - 2021)

4.1 Los distintos momentos/abordajes del PMV y de la participación: cambios y continuidades

Primera experiencia (Prueba piloto): Sector Playón Oeste - Manzana G1

La G1 del sector de Playón Oeste, fue la primera manzana elegida por el PMV en 2016.

Su ubicación era estratégica por dos razones: la gestión de obra y su visibilidad excepcional. El hecho de que la G1 se encuentre conformada por edificaciones regulares y asentada en un playón de estacionamiento, permitía una intervención rápida y sin mayores dificultades. A su vez, se trata de una manzana que cuenta con una vista privilegiada, tanto hacia el interior de la villa, por su cercanía con el paseo comercial y “el galpón”⁴, como hacia el exterior, debido a la contigüidad con la autopista Illia.

Al inicio, predominaba un gran escepticismo hacia el programa por parte de los pobladores. Pese a ello, la puesta en marcha de la metodología de abordaje permitió lentamente la inserción de los equipos en el territorio. Dicha metodología estaba constituida por instancias de participación individuales/familiares y colectivas/comunitarias.

Las instancias individuales/familiares tenían como propósito el reconocimiento de las configuraciones familiares y la decodificación de sus necesidades y expectativas respecto a su vivienda. Esto se desarrollaba en el marco de un relevamiento socio habitacional llevado a cabo por duplas territoriales conformadas por un gestor comunitario⁵ y un arquitecto. Es a partir del

⁴ El Galpón es un espacio en el que se encuentran todos los organismos públicos que trabajan en la villa. Además, allí también está la salita y es donde los habitantes de la villa realizan muchas de las actividades deportivas y recreativas que ofrece el GCBA.

⁵ Un gestor comunitario es un profesional -en su mayoría de carácter social- que pone su atención en el vínculo con los habitantes, sus familias y la comunidad para lograr intervenciones de calidad con miras a la sustentabilidad de las acciones del programa.

relevamiento técnico y social que los equipos territoriales podían empezar a pensar el primer modelo de proyecto de vivienda para la familia. Los criterios proyectuales para diseñar la vivienda, en esta primera experiencia, eran amplios y flexibles.

Las instancias colectivas/comunitarias permitían debatir y compartir algunas decisiones puntuales a nivel manzana, especialmente en temas como la ventilación, la iluminación y los accesos. Para ello se diseñó una metodología de cuatro talleres que ponían el foco en dar a conocer el programa, reconstruir la historia de la manzana, identificar las problemáticas habitacionales generales y poner en común lo diagnosticado en los relevamientos.

Estos primeros talleres eran de carácter informativo y estaban orientados a que los habitantes comprendieran los alcances del programa y sus requisitos para poder adherir.

El resultado de esta primera experiencia fue el mejoramiento de setenta y nueve (79) viviendas. El jefe de gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, se refería a ello en una entrevista expresando “esta es una primera muestra de lo que apuntamos que sea todo el barrio 31. Es otro paso importante para transformar esta zona de la ciudad en un barrio más.” (Télam, 2017)

Comenzar el mejoramiento de vivienda por la manzana G1 fue un gran acierto y un paso importante para ir logrando legitimidad entre los pobladores de cara a los próximos abordajes.

“La G1 fue un punto de inflexión para los vecinos. Ya no se trataba de imaginarse o escucharnos a nosotros decirles cómo sería el mejoramiento, ahora es algo tangible, algo observable.”

(Alejandra Gutiérrez, asesora del área de planificación participativa y gestión comunitaria del PMV entre Mar 2016 - Feb 2020)

La G1 fue el inicio de una estrategia que sentó los cimientos del programa y obligó a cambiar mecanismos de abordaje futuros en pos de garantizar su desarrollo en la villa.

Segunda experiencia: Sector Güemes - Manzanas 11 y 16

En febrero de 2017 el PMV inició una segunda experiencia en el sector de Güemes, específicamente en las manzanas 11 y 16. El programa continúa con las instancias individuales/familiares y las colectivas/comunitarias llevadas a cabo en la G1, pero con bases más sólidas en términos de planificación.

La complejidad propia del sector y de la manzana hizo que emergieran nuevos obstáculos para el abordaje como consecuencia de medianeras solidarias, accesos comunes, conexión a servicios públicos compartidos y especialmente dificultades habitacionales generalizadas y vinculantes que devenían en problemas de convivencia entre los habitantes.

Este nuevo escenario expone que la vivienda venía trabajándose de manera aislada, es decir “no siendo parte de proyectos integrales, reforzando la idea de intervenciones focales y desarticuladas” (Di Virgilio y Brikman, 2019).

Los testimonios de los pobladores abordados en estas primeras experiencias reflejan esto con claridad:

“Nosotros dejamos la casa ocho meses, nos fuimos a vivir a lo de mi suegra para que la obra avance más rápido. Y ahora cuando me baño, el agua sale por la rejilla de la cocina (...) Y después bueno, la pared del fondo de la pieza de mi nena que es la que compartimos con el vecino está llena de humedad otra vez”

(Pedro, Mza. 16 - Güemes)

Las consecuencias de trabajar únicamente sobre la unidad funcional, según los hacedores del programa, no tardaron en replicarse en el territorio:

“Los vecinos te empezaban a decir: “me hicieron desmejoramiento de vivienda”, “me arreglaron la pared, pero mi vecino del fondo no adhirió y yo ya tengo la casa con humedad de vuelta” (...).”

(Agostina Russo, Gestora Comunitaria del PMV 2018 - 2022)

A partir de este momento surge la necesidad de comprender la vivienda como una pieza urbana que comparte sus componentes con otras. Un bien que se redefine como común, ya que intervenir en una puede mejorar las condiciones de otras en materia de ventilación, accesos e iluminación.

Esta reconceptualización llevó al programa a mutar de un esquema de participación que involucraba solo la mejora de la vivienda a uno que implicaba la participación de la parcela. La parcela es entendida como espacios compuestos por múltiples grupos familiares que comparten accesos, escaleras y servicios. Bruno Giannoni Napolitano (Director del PMV entre 2017 y 2021) hace alusión en la entrevista a esta transición:

“Antes había mucha participación individual y menor participación comunitaria. Nosotros fuimos invirtiendo esto y de este modo, los momentos de participación comunitaria o colectiva tomaron cada vez más fuerza. ¿Cómo lo hicimos? Limitando el nivel de decisión de la familia a través de la estandarización de criterios proyectuales y favoreciendo el nivel de decisión de la parcela. Al limitar la decisión individual, limitábamos la discrecionalidad que se podía tener con una familia frente a otra”.

El resultado de esta segunda experiencia fue el mejoramiento de 45 unidades funcionales.

Tercera experiencia: Sector YPF - Manzana 22

En el segundo semestre de 2017 el mejoramiento se lanza en la manzana 22 de YPF dividiendo dicha manzana en tres tramos. El primer tramo se inicia en ese mismo semestre, el segundo comienza su abordaje a mediados de 2018, mientras que el último es abordado a finales de 2018 y comienzos de 2019.

A partir del segundo tramo se afianza el esquema de participación que se venía gestando desde el sector Güemes, consolidando así a la parcela como núcleo de intervención.

Frente a este escenario, se rediseñan las instancias participativas colectivas/comunitarias con el objetivo de propiciar un mayor diálogo entre los habitantes, lograr acciones conjuntas con las familias para construir soluciones habitacionales y generar acuerdos comunes.

Al esquema de talleres existente: reunión informativa, memoria colectiva, diagnóstico y condiciones mínimas de habitabilidad y solución habitacional, se le añaden las instancias parcelarias.

Estas nuevas instancias se realizan únicamente con aquellas familias consideradas estratégicas, es decir, aquellas cuya unidad funcional permitiría generar una operatoria que beneficie a la totalidad de la parcela. Su objetivo es colectivizar las problemáticas socio habitacionales e identificar las posibles soluciones tendientes a garantizar la vivienda adecuada para todos los hogares de la parcela. Las instancias parcelarias representan espacios de diagnóstico, intercambio y negociación para las familias.

De llegar a un acuerdo, se procede a la firma de un documento en el que se define el uso y tenencia de los espacios comunes y privados en pos de generar una convivencia óptima entre las familias.

Una de las intervenciones más emblemáticas que tuvo la manzana 22 producto de este cambio de esquema de participación fue la experiencia de Jorge, quien aceptó ceder parte de su terreno para la generación de cuatro nuevas unidades funcionales. Este acuerdo permitió resolver la situación habitacional de cuatro familias que, de no haberse logrado, se hubieran visto muy limitadas de solucionarlo en sus viviendas de origen.

La experiencia de la manzana 22 inaugura, con la parcela, una nueva concepción de hacer política pública de mejoramiento de vivienda.

El resultado de esta tercera experiencia fue la intervención de cincuenta (50) viviendas.

Cuarta experiencia: Sector Cristo Obrero - Manzanas 12 y 14

La llegada del PMV a las manzanas 12 y 14 se produjo a comienzos del año 2017 dividiendo dichas manzanas en tramos. Un rasgo distintivo de esta experiencia es que da origen al tercer y último esquema de participación: la manzana. Esta experiencia transita por los tres esquemas que adopta el PMV desde sus inicios hasta la actualidad: la vivienda, la parcela y la manzana.

Primeramente, al igual que en los sectores antes mencionados, los proyectos de mejoras se pensaron y se trabajaron con una mirada individual sobre las problemáticas habitacionales.

Posteriormente, con la primera reconceptualización del esquema de participación, se comienza a trabajar con las parcelas que englobaban más de una unidad funcional. Las cuales experimentaron reconfiguraciones que incluyeron mejoras destinadas a cada unidad funcional en particular.

Durante el abordaje del tramo B de la manzana 12 del sector Cristo Obrero, el cual presentaba los mayores índices de adhesión al programa, se gesta una nueva concepción del esquema de participación, dejando atrás la parcela y dando origen a la manzana, entendiendo que los problemas son comunes a todas las unidades funcionales y que se debe realizar una mejor distribución de los recursos disponibles.

El objetivo de este nuevo esquema radica en la generación de soluciones estratégicas para la mayor cantidad de viviendas posibles. Las posibles soluciones consistían en obra 100% a cargo de una empresa/cooperativa, intervención mixta (empresa/cooperativa y autogestión) o únicamente autoconstrucción.

Con este nuevo concepto de participación se incorpora al esquema de talleres, el proyecto de manzana con la finalidad de lograr consenso entre las familias participantes entendiendo que, en la mayoría de los casos, se debían ceder espacios, generar reconfiguraciones y aperturas de patios en pos de lograr una solución efectiva a los problemas habitacionales.

El resultado de esta cuarta experiencia fue el mejoramiento de noventa y cinco (95) unidades funcionales.

Quinta experiencia: Sector YPF - Manzana 32

Como consecuencia del proceso del tramo 12 B de Cristo Obrero, se impulsa el mejoramiento de vivienda en la manzana 32 del sector de YPF, con la propuesta de generar un proyecto de manzana que contemple una etapa de diagnóstico, una consolidación de la estrategia general a partir de la generación de acuerdos y una mejora en cada unidad funcional. Dicho proceso, debió incorporar además una estrategia de generación de un nuevo frente urbano, entendiendo que parte de la población de la manzana era destinataria de vivienda nueva por formar parte del

proceso de reasentamiento de las viviendas ubicadas bajo la autopista Illia. En este sentido, el proceso incorporó como eje central las instancias parcelarias, con el objetivo de generar los acuerdos necesarios con aquellas familias que, por su ubicación en la manzana, se identificaban como estratégicas, ya que de aceptar la propuesta del equipo, la operatoria técnica que allí se realizaría generaría un impacto mayor para el conjunto de la población.

Esta quinta experiencia aún continúa en curso pero al momento se realizó la mejora de ciento treinta (130) viviendas.

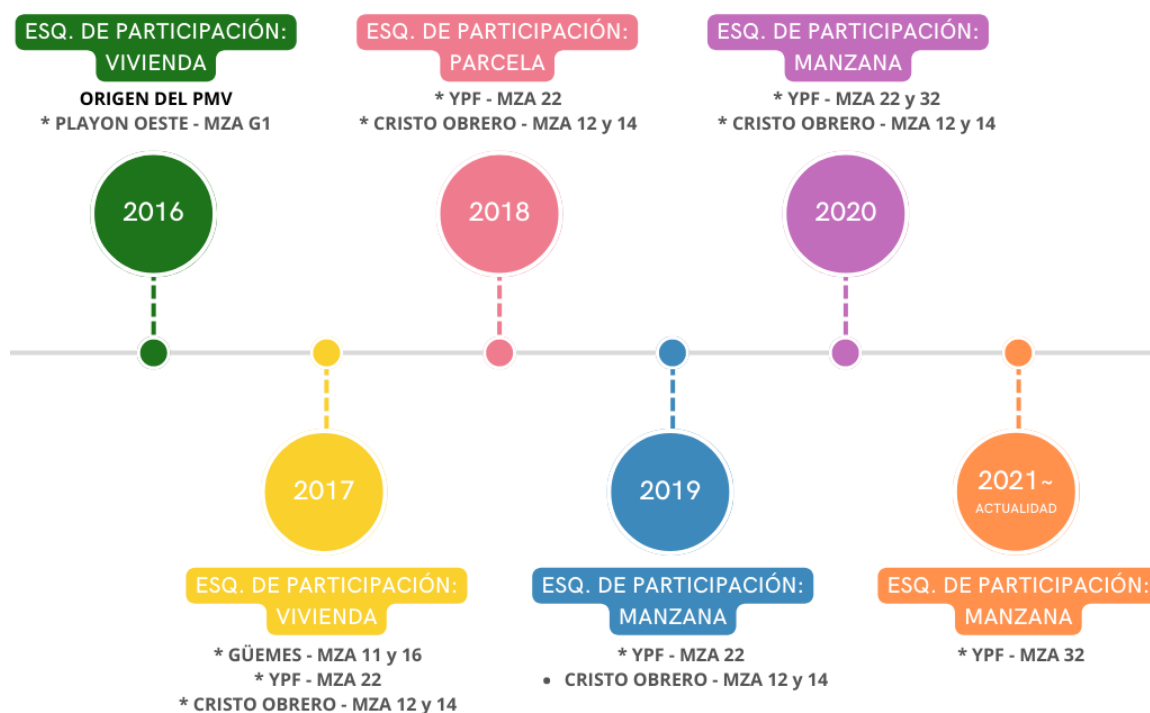


Figura 3: Evolución del esquema de participación del PMV. Elaboración propia.

4.2 El programa al día de hoy

Desde 2019 el PMV trabaja con el esquema de participación de la manzana con el objetivo de generar una estrategia de mayor cobertura, eficiencia y eficacia.

Trabajar sobre la manzana tiene consecuencias directas para todas las unidades funcionales que la componen y viceversa. Por eso, sus habitantes se convierten en parte de las decisiones que afectan a sus familias y al resto de los habitantes.

Nicolas Balzarini, arquitecto del PMV (Mar. 2016 - Sep. 2020), resalta el espacio que el programa le asigna a la participación y afirma:

“En el marco de todo lo que es el proyecto de urbanización de la 31 para mi el programa de mejoramiento de vivienda es el que tiene el componente de participación más fuerte.”

Actualmente el PMV se compone de diez (10) instancias participativas (ver figura 4). Cuatro (4) de ellas de carácter individual/familiar (de color verde) en las que se trabaja el proyecto de vivienda comprendiendo que cada grupo familiar es distinto y atendiendo las complejidades de cada uno. Y seis (6) de carácter colectivo/comunitario (de color azul) las cuales se diseñaron con el objetivo de propiciar la participación de los habitantes, entendiéndose como un espacio de encuentro entre el Estado y los ciudadanos, haciéndolos partícipes y protagonistas de la intervención en el afán de “ser reconocidos y reconocerse como actores sociales.” (Cussianovich Villarán, 2003).

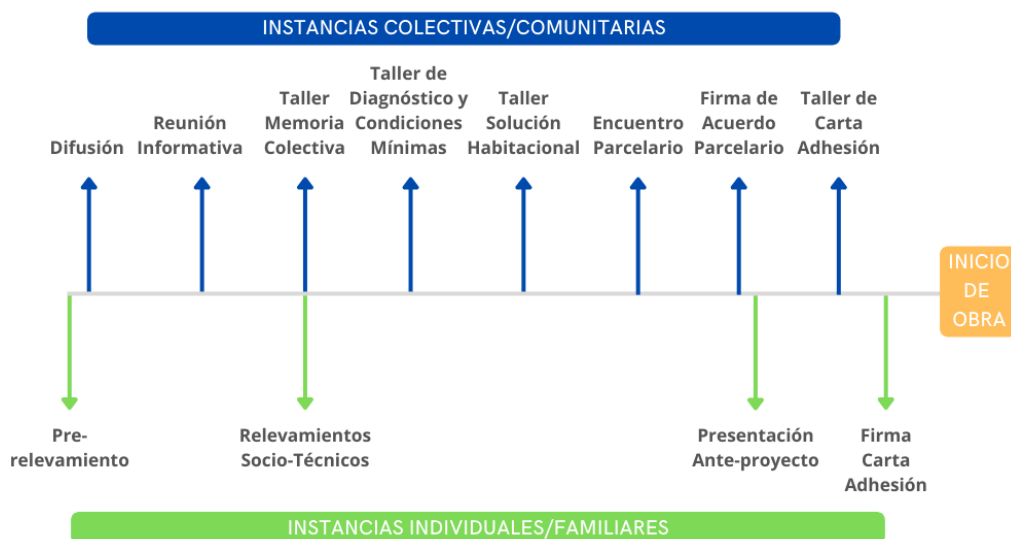


Figura 4: Estrategia general del abordaje del PMV. Elaboración propia.

La primera instancia participativa es el **pre relevamiento** que comprende el mapeo general del sector y la inserción del equipo en el mismo. Este primer acercamiento al territorio busca relevar las problemáticas habitacionales así como también, construir los lineamientos estratégicos urbanos y las posibles intervenciones desde la gestión comunitaria en cada manzana, para llevar a cabo el proceso del Programa de Mejoramiento de Vivienda.

Para llevar a cabo esta instancia se tienen en cuenta los siguientes indicadores: cantidad de integrantes, cantidad de niños/niñas, hogares monoparentales, situación económica, presencia de adultos mayores y presencia de personas con discapacidad.

Luego se realiza la **difusión** en el territorio con el objetivo de convocar a la mayor cantidad posible de familias a una reunión informativa en el cual se explicará el programa de mejoramiento de vivienda.

Los trabajadores de los equipos territoriales relatan:

“La primera difusión, la hacíamos en un puerta a puerta, repartiendo folletos y despues, unos días antes del taller, reforzabamos la convocatoria por Whatsapp.”

(Agostina Russo, Gestora Comunitaria del PMV 2018 - 2022)

A su vez, los trabajadores del PMV destacan el rol protagónico que asumen en estas primeras dos instancias participativas las figuras políticas de la manzana.

“La articulación con el cuerpo de delegados y consejeros se dio desde los inicios. Desde la G1, que fue la primera manzana que abordamos, estuvimos trabajando con delegados y consejeros.”

(Joaquín Lavelli, arquitecto del PMV entre Feb 2016 - Jul 2022)

Si bien la articulación con los delegados y consejeros no constituía una tarea específica de los equipos territoriales del PMV, todos los trabajadores del PMV coinciden que al principio fue fundamental para poder lograr el primer contacto con las familias en un contexto donde predominaba el miedo y la desconfianza.

“Nosotros éramos el síntoma de una historia de incumplimientos”

(Alejandra Gutiérrez, asesora del área de planificación participativa y gestión comunitaria del PMV entre Mar 2016 - Feb 2020)

El ex director del programa, Bruno Giannoni Napolitano ahonda en los motivos que derivaron en la pronta incorporación de los delegados y consejeros:

“Al principio la Secretaría no contaba con legitimidad territorial y el trabajo con referentes posibilitaba que podamos caminar el barrio y que los equipos territoriales puedan golpear las puertas de los vecinos y contarles sobre el programa. A lo largo del tiempo, eso debió cambiar porque la Secretaría ya había ganado legitimidad en el barrio. Principalmente porque muchos de ellos son referentes de la política, no son referentes del barrio, no conocen a todos los vecinos y tampoco hablan con todos (...) Ahí, como director me equivoque, deberíamos haber podido dimerizar su participación, específicamente a partir de 2019, y encontrarles un nuevo nicho.”

El primer taller que se realiza en un espacio institucional es el taller de **reunión informativa**. El mismo tiene por objetivo presentar al PMV, sus límites y alcances en cuanto a su nivel de intervención, introducir el proceso de regularización dominial y dar a conocer el diagnóstico preliminar de la manzana.

A las semanas siguientes, le continúa el **taller de memoria colectiva** que propicia el proceso de reconstrucción de la historia de la manzana, en pos de acompañar el fortalecimiento de una identidad colectiva entre los habitantes, en el marco del Programa de Mejoramiento de Vivienda.

“Este taller es el primer encuentro masivo entre todas las familias de la manzana que decidieron adherir al programa. Si bien gran parte de ellos se conocen, la instancia apela a reconstruir quien llegó primero, quien llegó después, como fue el proceso de construcción de las viviendas, como son sus vínculos y los principales hechos que marcaron la historia de la manzana (...) Esta instancia enriquece mucho a la consolidación del grupo.”

(Daniela Fagalde, Gerenta del PMV entre 2015 - Nov. 2021)

Las trabajadoras Daniela Fagalde (Gerenta del PMV entre 2015 - 2021) y Agostina Russo (Gestora Comunitaria del PMV 2018 - 2022) coinciden en que esta instancia se potencia aún más cuando se realiza in-situ, es decir, en el territorio, específicamente en la manzana seleccionada.

“Pareciera que los vecinos se sienten más cómodos, fluye de una manera mucho más genuina, con más naturalidad.”

(Agostina Russo, Gestora Comunitaria del PMV 2018 - 2022)

Días después del taller de memoria colectiva, se coordina con cada familia el **relevamiento socio-habitacional**. Se trata de una instancia individual en la cual a través de entrevistas, se pretende recuperar la historia de vida de cada una de las familias, las necesidades, los deseos en relación al futuro de su vivienda, sus trayectorias habitacionales, los vínculos vecinales y la condición frente a la tenencia de cada miembro del grupo familiar. El relevamiento se convierte así en un espacio para poder profundizar cuestiones subjetivas de cada una de las familias. A nivel técnico el relevamiento tiene por objetivo realizar un primer levantamiento de planos de la vivienda.

“El relevamiento no se trata solo de ir a tomar medidas sino que era el momento de empezar a conocer a las familias (...) conocer el uso que le dan a los espacios,

cual representa el espacio más significativo para ellos, conocer la mirada que tienen sobre la vivienda, cuales son las problemáticas que identifican, cuales son sus deseos con respecto al mejoramiento, etc (...) Toda esa información técnica y social es fundamental para empezar a proyectar la mejora de la vivienda.”

(Nicolas Balzarini arquitecto del PMV entre Mar. 2016 - Sep. 2020)

“Me acuerdo que nos preguntaban por la casa, por los problemas que había, cuantos vivimos y nos explicaban cómo iban a hacer el plano, donde iba estar el baño, donde iba a estar el comedor y las piezas.”

(Florencia, Mza. 32 - YPF)

El relevamiento es identificado por todos los entrevistados como una instancia importante.

“Para que resulte es fundamental tiempo, paciencia, alta capacidad de escucha, ser atinado, no ser demasiado incisivo y a la vez indagar, es un trabajo que requiere de mucha precisión.”

(Natali Brzoza, arquitecta del PMV entre Mar. 2016 - Mar. 2020)

El tercer taller, es el de **diagnóstico y condiciones mínimas de habitabilidad**. Su objetivo es generar espacios de participación en los que se identifiquen problemáticas del hábitat (falta de ventilación, falta de iluminación, hacinamiento, entre otros), fortaleciendo el abordaje colectivo del PMV asociado a la noción de derecho al acceso a una vivienda adecuada.

“El mayor problema en mi casa era la ventilación. Antes de la intervención mi casa tenía 3 ambientes, dos eran reales y después había un mini ambiente que lo había hecho yo para dormir que no entraba aire.”

(Florencia, Mza. 32 - YPF)

“Yo lo primero que quería solucionar era el tema de la humedad y de los pisos. Nosotros vivimos acá hace años y el piso era de tierra y estaba todo desnivelado.”

(Marta, Mza. 12 - Cristo Obrero)

Continúa el **taller de solución habitacional** que pretende informar las respuestas técnicas posibles a realizar desde el Programa Mejoramiento de Vivienda, según las problemáticas habitacionales identificadas durante el proceso para garantizar las condiciones de habitabilidad mínimas de cada vivienda. En este taller se comienzan a introducir operatorias urbanísticas

como apertura de calles, estrategias de esponjamiento y generación de stock para solventar el déficit cuantitativo de la manzana.

El quinto taller es el de **encuentro parcelario**, su objetivo es realizar encuentros con las familias propietarias de las parcelas estratégicas, a fin de generar un acuerdo respecto a los espacios. Para llegar a la **firma del acuerdo parcelario**, en esta instancia se procede a la firma del documento de acuerdo parcelario por parte de las familias propietarias (residentes y no residentes) de la parcela, quienes acordarán respecto del uso y la tenencia de los espacios comunes y privados en pos de generar una convivencia óptima para la posterior conformación de la figura de un consorcio.

La **presentación del anteproyecto** tiene como objetivo presentar diferentes propuestas en relación a lo relevado por el equipo técnico y social teniendo en cuenta las necesidades y deseos manifestados por la familia en el marco del Programa de Mejoramiento de Vivienda.

En el esquema de talleres le continúa el **taller de carta de adhesión** donde se presenta el documento legal de adhesión al Programa de Mejoramiento de Vivienda. Allí se explicitan los derechos y obligaciones asumidas por la persona que adhiere al PMV y los de la SECISYU.

Por último, se realiza la **firma de la carta de adhesión**. Una vez consensuado el proyecto individual, cada familia es convocada a firmar el plano de la vivienda y la carta de adhesión que determina el ingreso efectivo al Programa Mejoramiento de Vivienda.

En relación al grado de participación que ha adquirido el Programa de Mejoramiento de Vivienda en la actualidad Bruno Giannoni Napolitano (Director del PMV entre 2017 y 2021) señala:

“El programa tiene participación, la participación necesaria para facilitar los procesos y favorecer la aprehensión de la mejora de la vivienda por parte de las familias”.

Con participación necesaria el entrevistado se refiere a que:

“No todo se puede someter a discusión. Lo técnico y lo normativo no son discutibles. Hablo de cuestiones vinculadas a la seguridad y la responsabilidad del Estado y del funcionario a cargo de esa intervención, por ejemplo: cuestiones estructurales, de ventilación, iluminación, instalaciones eléctricas, sanitarias, etc. Las cuestiones participables son para mí aquellas que no implican un riesgo para la vida de uno y tampoco para la de otros.”

Se puede dar cuenta en programas de estas características que resulta muy difícil establecer una frontera clara o definitiva acerca de qué es posible someter a discusión y qué no, entre los

actores. Dichas fronteras están sujetas al contexto, la realidad de la manzana y de la unidad geográfica a intervenir y las necesidades relevadas.

4.3 Percepción y apreciación profesional de los hacedores del programa en torno a los procesos participativos

Del análisis de las entrevistas realizadas a los trabajadores del programa de mejoramiento de vivienda se desprende que sus posicionamientos están signados por la temporalidad en que desempeñaron sus tareas y el grado de madurez que había alcanzado el programa en ese momento. Lourdes Burgauer, psicóloga del equipo de Gestión Comunitaria en el periodo 2016-2017, resalta:

“En ninguna de las instancias hubo participación ciudadana real. Me parece que lo que sí hubo es instancias informativas que fueron muy ricas en las que el equipo buscaba que la información se transmita de forma tal que el vecino o vecina tenga el derecho de llamar al organismo que considere conveniente y decidir si quiere o no adherir”.

Alejandra Gutiérrez, asesora del área de planificación participativa y gestión comunitaria del PMV desde Mar. 2016 hasta Feb. 2020, quien coincide en sus inicios con Lourdes (Gestora Comunitaria en el periodo 2016-2017), remarcó:

“Hablar de participación urbana era una cosa súper novedosa para el momento en que te hablo (2016). Con el correr del tiempo creo que el programa supo dar un salto importantísimo en este sentido por dos motivos, el primero, preguntarle al otro qué quiere de su casa, y el segundo, colectivizar las decisiones. No sé si es el nivel óptimo de toma de decisión, pero sí estoy convencida que fue un paso importante porque antes los programas de mejoramiento de vivienda se entregaban a oferta. Este programa ha intentado otra cosa (...) Fue la puerta para que se comience a hablar de participación urbana real en la práctica. Porque sobre teoría hay mucho, pero cuando lo efectivizamos nos damos cuenta que es mucho más complejo. Pero se logra.”

Joaquín Lavelli (arquitecto del PMV entre Feb 2016 - Jul 2022), concuerda con Alejandra Gutiérrez (asesora del área de planificación participativa y gestión comunitaria del PMV desde Mar. 2016 hasta Feb. 2020) en el devenir del programa:

“Supimos construir un gran proceso en el que las familias desde que se los golpea la puerta de su casa hasta que finalizan su obra o finaliza la obra de su vecino -porque puede pasar que ellos no adhieran pero su vecino si- están atravesadas por un montón de instancias individuales y colectivas que hacen al entendimiento del programa e inclusive al poder de toma de decisión de algunas cuestiones del programa. Se podría decir que creamos como una complejidad, en el buen sentido de la palabra, desde el primer momento hasta el último que hace que la familia sea parte del proceso de toma de decisión.”

Estos testimonios dan cuenta como en un principio el PMV contaba con un bajo grado de participación, las instancias que se desarrollaban en ese momento se asemejan más a un estadio de participación simbólica según la conceptualización de Arnstein (1971). Mientras que aquellos profesionales que desempeñaron sus tareas a lo largo de todos los esquemas (vivienda, parcela y manzana) sostienen que el programa supo ampliar el grado de participación hacia un estadio superior, más cercano al control ciudadano.

4.4 Percepción de los pobladores adheridos al PMV en torno a los procesos participativos

A los fines de esta investigación, también es necesario recuperar las voces de los habitantes que adhirieron al mejoramiento de vivienda. Ya que el espacio topográfico y social en el cual se realiza la intervención nunca es una tabla rasa.

La interacción con los sujetos colectivos que habitan el territorio es sumamente necesaria. Tener presente la voz de los sujetos permite identificar problemas y co-construir sentido, “los actores locales, en interacción, aportan la posibilidad de generar la integralidad necesaria para las soluciones buscadas” (Echeverría, 2017).

A partir de las entrevistas realizadas se encuentran coincidencias entre los hacedores y los habitantes acerca de la connotación positiva que le otorgan a la participación. La concepción de participar que remiten los pobladores está relacionada con el deseo de formar parte de las mejoras y con que sus palabras y aportes sean escuchados. Florencia de la manzana 32 del sector YPF señala:

“Para mi es muy importante participar porque el barrio es nuestro y las necesidades las sabemos nosotros y nosotras que vivimos acá desde siempre. Nosotros sabemos lo que nos falta y lo que no nos falta.”

Marta, de la manzana 12 de Cristo Obrero agrega:

“Participar es luchar hasta desmayar. Participar quiere decir que uno hace ver su punto de vista o en todo caso si la persona, en este caso la Secretaria, está yendo por mal camino, hacerles ver, viste? Hacerles ver sus fallas y deficiencias.”

De las palabras de Florencia y Marta, se puede dilucidar cómo su manera de concebir la participación está asociada a la historia de lucha de la villa por ser escuchados y que se garanticen sus derechos.

En las entrevistas a los pobladores, también se buscó indagar acerca de su percepción en cuanto al nivel de escucha en las diferentes instancias y si sus aportes fueron tomados en cuenta.

“Siento que un 50% fui escuchada y un 50% no. Es como que había decisiones que ya estaban tomadas y que no había forma de reverlas. Entre las que sí fui escuchada está el tema de la ventilación que te decía antes. Y entre las que no, es que mis hijos no fueron incluidos en el proyecto, por eso es que yo tengo que agregar el día de mañana dos piezas. Fue todo un problema porque cuando el equipo hace el primer relevamiento, mis hijos los atendieron y ellos no mencionaron que viven conmigo pero duermen en lo del abuelo porque no hay lugar. Después yo me acerqué y les expliqué pero no me permitieron agregarlos. La única manera era cediendo una parte de la planta baja, pero mis hijos no querían saber nada y obviamente yo como madre no voy a ponerme en contra de mis hijos, porque los entendí.”

(Lucía, Mza. 22 - YPF)

Alicia, vecina de la Mza. 14 Cristo obrero, refiere:

“La escucha no era garantía de solución.”

La experiencia de Mirta de la Mza. 32 de YPF:

“Sí, nuestra voz se escuchó, lo que hemos solicitado se nos ha dado. Yo lo que pedía urgente era una pieza para los chicos porque dormíamos los cinco todos juntos y ahora los chicos tienen su espacio, están re contentos.”

Las voces exponen que resulta muy difícil poder generalizar una perspectiva en cuanto al nivel de escucha y la consideración de sus aportes. Las experiencias están atravesadas por la subjetividad de cada uno de los pobladores.

4.5 Incidencia real de los procesos participativos en el PMV

Este apartado pretende recuperar algunas experiencias concretas en las que a partir de las instancias participativas, el proyecto de vivienda de una o varias familias cambió significativamente.

A lo largo de la entrevista, Daniela Fagalde (Gerenta del PMV entre 2015 - 2021) menciona en dos oportunidades a Nilda de la manzana 14 de Cristo Obrero:

“La principal fuente de ingresos de Nilda dependía de la venta de comida que ella misma hacía y luego vendía en el frente de su casa. Estaba sujeta al clima y los días de lluvia directamente no podía vender. Cuando decide adherir al programa le cuenta sobre esto al equipo territorial y finalmente el mejoramiento no solo impactó en su dormitorio, en su cocina, en su baño sino que también contempló la consolidación de un espacio específico en el que pueda desarrollar su actividad económica.”

Esta experiencia que relata la entrevistada evidencia el impacto que tiene una instancia participativa, como es el relevamiento socio habitacional, en la cotidianidad de las familias. La expresión de una necesidad y un deseo decodificado, se plasma en un proyecto de vivienda.

Lucie Van Der Meulen, arquitecta del PMV entre Ene 2018 - Oct. 2019, narra la experiencia de otra familia en este caso de la manzana 12 de Cristo Obrero en la que,

“Un vecino propuso en uno de los talleres demoler su casa para que sea reconstruida en un espacio aéreo de la manzana y así recuperar una antigua calle que todos los vecinos entendían que el hecho de no tenerla más los había fragmentado con el resto del barrio.”

Esta situación que menciona Lucie Van Der Meulen a diferencia de la de Daniela Fagalde (Gerenta del PMV entre 2015 - 2021) expone que una problemática identificada por la comunidad, en este caso un espacio de circulación, encuentra una posible solución que es propuesta por los mismos actores afectados.

También resulta interesante añadir la experiencia que recuerda Agostina Russo (Gestora Comunitaria del PMV 2018 - 2022):

“En la parcela 15 de la manzana 32 de YPF se consolidó un patio que terminó beneficiando a veinticinco familias de la manzana (...) Incluso ese no fue el único patio que se logró consolidar en la 32, fueron cinco en total.”

Mediante la recopilación de algunas experiencias es posible tomar real dimensión de la enorme potencialidad que guardan los procesos participativos a la hora de construir políticas públicas.

5. Consideraciones finales

La Ciudad de Buenos Aires enfrenta un serio problema de déficit habitacional. En la actualidad, alrededor del 15% de su población (más de 400.000 personas) vive en villas o asentamientos en condiciones de extrema vulnerabilidad. Las familias que habitan estos espacios lo hacen en viviendas deficitarias, sin acceso a servicios básicos y desconectadas de la urbe. Este problema, que con el tiempo se ha ido complejizando y adquiriendo mayores dimensiones, empieza a ocupar cada vez más lugar en la agenda del gobierno porteño.

A partir del 2015, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires dió inicio a la implementación de procesos de integración socio-urbana en las villas de la ciudad. Persiguiendo ese objetivo, se creó la Secretaría de Integración Social y Urbana en la villa 31 y 31 bis y con ella, en 2016, el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV). El objeto de estudio de este trabajo ha sido el PMV, que tiene como meta principal el mejoramiento de la calidad habitacional de las familias de la villa 31 y 31 bis.

Uno de los principales aspectos de interés que se extrae del estudio es que el programa incorpora dos concepciones novedosas en materia de política urbana: el reconocimiento de la estructura existente y los procesos participativos como metodología de abordaje.

En cuanto a la primera concepción, el PMV introduce una mirada de resguardo, de entender el valor de lo autoconstruido. Algo totalmente novedoso en relación a la vivienda “llave en mano”, que venían siendo desarrolladas por los gobiernos hasta el momento.

Paralelamente, se puede advertir a través de los diferentes niveles que fué alcanzando, cómo la participación se impone como una necesidad y se convierte en una herramienta esencial para el desarrollo y viabilidad del programa desde su arranque. Esta investigación entiende y define a la participación como un proceso, una práctica crítica, una actividad transformadora que se caracteriza por el accionar de distintos actores que buscan soluciones a problemas comunes.

En un recorrido que abarcó desde la puesta en marcha del PMV hasta la actualidad, se procuró conocer en profundidad acerca de las diversas características que fueron adoptando las instancias participativas en este período. En línea con ello, el presente trabajo buscó indagar sobre las percepciones de los hacedores del programa y de los pobladores respecto a los procesos participativos, analizar qué factores y/o razones motivaron su incorporación e identificar las debilidades y fortalezas de las experiencias participativas. A tal efecto, la pregunta de investigación que ha guiado el desarrollo de esta tesis ha sido ¿En qué medida el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) es una política participativa?

Cómo primera conclusión, el trabajo de campo realizado permitió revelar que la participación en el PMV se trató de un proceso que fué evolucionando de manera progresiva, es decir desde un menor grado de participación hacia uno mayor. Retomando a Boldrini y Rolon (2011) se puede

decir que la participación en la manzana G1 se presentó como una estrategia superficial, una mera fachada que servía como estrategia de control social. En cambio, en el abordaje del tramo B de cristo obrero se considera que el programa logra comprender a la participación como una herramienta de transformación urbana y social.

Esta evolución estuvo vinculada a una serie de factores que podrían agruparse según los intereses que motivaron a los diferentes actores. Del lado de los habitantes, había una demanda histórica por sentirse escuchados, formar parte del proceso productivo de su vivienda y co-construir ciudad.

En lo que respecta al PMV se destacan tres (3) factores preponderantes. Existía una necesidad concreta de lograr legitimidad a través de la aceptación y confianza de los pobladores para que el programa pudiera llevarse a cabo. Otro componente fundamental, fueron las exigencias y condicionalidades, en materia de participación, que impusieron los organismos multilaterales de crédito (BID, CAF y BM). Por otro lado, la decisión política de trabajar sobre la estructura existente de las unidades funcionales implicaba, ineludiblemente, de instancias de participación que convoquen al diálogo, negociación y acuerdo.

En segundo lugar, en lo que respecta a las debilidades y fortalezas de esta experiencia, una de las principales fortalezas del PMV es que con la introducción de la manzana el programa logra brindar soluciones integrales a las problemáticas del hábitat. Con ella, deja de ver a la vivienda como núcleo de intervención y amplía su mirada incorporando nuevas operatorias urbanas tales como aperturas de calle, creación de patios y pulmones comunes, estrategias de esponjamiento (reubicación dentro de la manzana de aquellas familias que no pueden resolver su situación habitacional en su vivienda de origen) y generación de stock (creación de vivienda nueva en la manzana, por lo general en altura, para las familias relocalizadas). Otra fortaleza que se desprende de lo anterior, es que a partir de la incorporación del proyecto de manzana, el PMV logró ganar escalabilidad y llegar a más familias.

La institucionalización de espacios de participación, es otro de los hitos a destacar del PMV. La reformulación y creación de nuevas instancias individuales y comunitarias está estrechamente vinculado con la permeabilidad de la Dirección del PMV y el reconocimiento de los avances de obra logrados producto de su incorporación. La institucionalización lo que hace es romper con la idea de lo público escindido de la sociedad civil y se apela a su articulación.

La cuarta fortaleza, está asociada a la estructura interna del PMV destacándose el nivel de compromiso de los equipos para con las tareas y la conformación, desde un principio, de duplas técnicas para trabajar en el territorio.

En lo que respecta a las debilidades, se puede destacar la falta de criterios proyectuales claros, particularmente en las primeras experiencias donde se caracterizaban por ser flexibles y amplios. Esta situación se logra revertir en 2019, con la reformulación de nuevos criterios, que

consiguieron mayor legitimidad del programa, poniendo freno a las discrecionalidades que provocaban recelo entre los habitantes.

Si bien anteriormente se destacó que el programa dió un salto importante en escalabilidad, hasta el momento ha garantizado el derecho a la vivienda adecuada a una parte poco representativa de la población de la villa. Esta conclusión abre nuevos interrogantes; ¿esto se debe a que el proceso es lento? ¿El presupuesto asignado no resulta suficiente? ¿La población de la villa crece a un ritmo que la política no logra dar respuesta?

Otra debilidad que se evidencia en las experiencias es que el grado de involucramiento de los habitantes no fué el mismo para las instancias individuales, en donde prevaleció su asistencia, que para las instancias colectivas donde muchos de los entrevistados exhibieron una intermitencia en la participación. Lo que sugiere que los pobladores tienen un mayor grado de participación en las instancias donde se discute su proyecto de vivienda. Ya que esta representa su esfuerzo, su espacio de cotidianidad y el legado que proyectan para sus hijos.

Otro punto débil remite a la falta de instancias de formación en materia de participación hacia los equipos técnicos y sociales del programa, en pos de contar con mejores herramientas para la intervención.

Como último punto también puede destacarse el enlentecimiento y las demoras en los plazos de ejecución de obra que atentan contra la confianza de los habitantes.

Resumiendo, se puede concluir que existió una clara voluntad política por descentralizar la toma de decisiones al revalorizar al actor local y su capital social en el desarrollo del programa. En relación con ello, quienes adhirieron al PMV pudieron ejercer el derecho a la ciudad. No obstante, el desafío radica en que las instancias comunitarias terminen de ser apropiadas e internalizadas por los habitantes en pos de contribuir a su autonomía para la resolución de futuras problemáticas.

6. Bibliografía

- Arnstein (1969). “La escalera de la participación ciudadana” JAIP, vol. 35. No.4 pp. 216 – 224.
- Borja (2000). “Descentralización y Participación Ciudadana”. México: Centro de Servicios Municipales.
- Borja & Muxí (2003). “El espacio público: ciudad y ciudadanía”. Electa.
- Cano (2012). “La metodología de taller en los procesos de educación popular “. Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales, vol. 2 no. 2 p. 22-51.
- Castañeda Alcaino (2009). “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”. Revista Scielo vol.13 no.37
- CLAD (2009). “Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública”
- Clemente (2017). “La Participación social en las políticas sociales. Una necesaria revisión”. Medio Ambiente y Urbanización, Volume 86 (Number 1) pp. 191- 204. IIED-América Latina.
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.
- Coraggio (2003). “Las políticas públicas participativas. ¿Obstáculo o requisito para el desarrollo local?”
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1001/90
- Decreto 363/2015 de CABA
- De Souza Santos (2010). “Descolonizar el saber, reinventar el poder”. Montevideo - Uruguay.
- Eberhardt (2013). “Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales: los mecanismos de participación societal en la ciudad de Buenos Aires”.
- Elizalde (1996). “Reflexiones en torno al plan de análisis... o de por qué tomarse el trabajo de elaborarlo”. Buenos Aires.
- Escobar (2016). “Autonomía y diseño. La realización de lo comunal”. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Hardoy (1982). “International Cooperation for Human Settlements”. Latin American Research Review Vol. 17 (Nº 3): pp. 3-28. The Latin American Studies Association.
- Harvey (2013). “Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana”. Madrid: Akal.
- Lefebvre (1968/1969). “El derecho a la ciudad”. Barcelona: Península.
- Ley 6.129/2018

- Ley 3.343/2009
- Ley 23.967/1991
- Livingston (2007). “Arquitectos de la comunidad”. Nobuko.
- Manzini (2018). “Cuando todos diseñan”. Editorial Experimenta.
- Marzioni (2012). “Hábitat popular: encuentro de saberes”. BsAs: Nobuko.
- Massidda (2017). “Participación en la construcción popular del hábitat. Una revisión del Plan Piloto para Villa 7 en Buenos Aires.
- ONU-HABITAT (2012). “Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana”. Rio de Janeiro: PND.
- Ortíz Flores (2003). “La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?”. Mundo Urbano, (Nº 21)
- Oszlak (2017). “Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano”.
- Parés (2009). “Participación y calidad democrática”. España.
- Pelli (2008). “Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda: incluirse en la sociedad”. Nobuko.
- PNUD/UNFPA, UNICEF y PMA (2009). “Tema 1 del programa: Crecimiento demográfico y rápida urbanización: aumento de la inseguridad alimentaria en contextos urbanos”. En Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA, el UNICEF y el PMA. NY: PNUD/UNFPA, UNICEF y PMA
- Pol (1996). “La apropiación del espacio”, en Iñiguez, Lupicinio y Pol, Enric (coord.), Cognición, representación y apropiación del espacio, España: Publicacions Universitat de Barcelona, Monografies Psico/Socio/Ambientals, no. 9, pp. 1-49.
- Primitz (2015). “Transformar el espacio público construyendo ciudadanía. Una experiencia de cartografía social y acupuntura urbana promovida desde la responsabilidad social empresarial”
- Robirosa, Cardarelli y Lapalma (1990). “Turbulencia y Planificación Social” (Cap. I.)
- Rodríguez, Di Virgilio y equipo (2007). “Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires”. Instituto de Investigaciones G. Germani, Facultad de Ciencias Sociales –UBA. (Capítulo 2: La producción social del hábitat, definiciones y aristas multidimensionales). -
- Sanoff (2006). “Programación y participación en el diseño arquitectónico”. Barcelona: Ediciones UPC.
- UN-HABITAT (2003). “The Challenge of Slums”. Global Report on Human Settlements. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Earthscan Publications Ltd
- Vasilachis (2006). “La investigación cualitativa”. Barcelona. Gedisa Editorial.

- Zapata (2019). “La participación social en la reurbanización de villas. ¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad?” *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 91-102.

7. Anexos

7.1 Registro fotográfico



Foto 1: Mejoramiento de vivienda Mza. G1 Playón Oeste. Fuente: GCBA.



Foto 2: Mejoramiento de vivienda Mza. 22 YPF. Fuente: GCBA.



Foto 3: Mejoramiento de vivienda Mza. 12 Cristo Obrero. Fuente: GCBA.



Foto 4: Taller Reunión Informativa. Registro propio.



Foto 5: Taller Solución Habitacional. Registro propio.



Foto 6: Taller Carta de adhesión. Registro propio.

7.2 Guía de preguntas entrevista semi-estructurada

Preguntas para hacedores de política pública: directores, gerentes y coordinadores.

- ¿Consideras que el Programa de Mejoramiento de Vivienda tuvo procesos participativos? ¿Cuáles? ¿Podrías enumerar alguno de ellos (2/3)? ¿Te acordás en qué consisten?
- ¿Por qué crees que se implementaron procesos participativos en el Programa de Mejoramiento de Vivienda?
- ¿Qué opinas de las instancias participativas del Programa de Mejoramiento de Vivienda?
- ¿Cuáles consideras que fueron los puntos débiles de la participación en ese momento de la gestión?
- ¿Crees que los procesos participativos tuvieron incidencia en el mejoramiento de vivienda? ¿Por qué? (ya sea por no o por si)
- ¿Cómo se convoca a los vecinos a las instancias participativas? ¿Qué actores claves del barrio colaboran (delegados, referentes de organizaciones)?
- ¿Qué temas habitacionales recordás que plantean los vecinos en las instancias participativas? ¿Cómo se canalizan al interior de la Secretaría?
- ¿Las instancias participativas son planteadas como una condicionalidad para acceder a la vivienda adecuada?
- ¿Podés nombrar el caso de una familia donde a partir de la participación ciudadana se realizaron cambios sustanciales en el proyecto de la vivienda?
- ¿Por qué crees que los vecinos sostienen la participación?
- Pregunta para funcionarios: ¿Considerás que los procesos participativos implementados en el PMV estaban alineados a la participación que propone Ciudad desde la Secretaría de Comunicación, Contenidos y Participación Ciudadana?
- ¿Hay alguna experiencia participativa que pudo tomarse a modo de inspiración?

Pregunta para vecinos y vecinas:

- ¿Qué opinas de las instancias individuales que propone el Programa de Mejoramiento de Vivienda? Y de las colectivas? ¿Qué temas plantean en ellas? ¿Cómo te sentiste en dichas instancias? ¿En cuál te sentiste más escuchado? ¿Cuál sentís que valía más la pena? ¿Consideras que tuvieron en cuenta tu opinión? ¿Hay algo que te hubiese gustado comentar en las diferentes instancias participativas y no pudiste hacerlo? ¿Por qué?
- ¿Pudiste asistir a la mayoría de las instancias? ¿Qué integrante de la familia asistía? ¿siempre era el mismo? ¿En función de que se elegía quien participaba?