



CONGRESO INTERNACIONAL DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

Ciudad de Buenos Aires 2023

Lunes 22, martes 23 y miércoles 24 de mayo



Un camino posible hacia la integración.

Aprendizajes y desafíos a futuro para la intervención en barrios en situación de vulnerabilidad (2016-2023).

Andrés Borthagaray¹

Esta presentación es un avance sobre un proceso en marcha para sistematizar los resultados de los programas de integración socio urbana, desarrollado en cuatro barrios en situación de vulnerabilidad. Se presenta a continuación brevemente el alcance de las intervenciones, su carácter innovador, la metodología y la perspectiva de abordaje, los principales hitos que marcaron hasta aquí, y algunas preguntas para el futuro.

Palabras clave: integración, participación, inclusión, comunidad, urbanismo, consenso, proceso.

Introducción: un programa innovador y varias materias pendientes.

El siguiente documento es parte de un trabajo de sistematización en curso que recopila y analiza las actuaciones y políticas públicas implementadas en cuatro barrios en situación de vulnerabilidad, a los que se ha dado pleno reconocimiento y puesto en valor en conjunto con sus respectivas comunidades.

El programa de integración socio urbana del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, GCABA) se lleva a cabo desde 2016 hasta la actualidad. Los antecedentes locales e internacionales en los años previos acreditan que estas intervenciones enseñan una experiencia innovadora en políticas públicas de hábitat. Este proceso se encuentra bajo el marco de las leyes de reurbanización, zonificación e integración socio-urbana en los barrios 20 (Ley N° 5705/16), Rodrigo Bueno (Ley N° 5798/17), Playón Chacarita (Ley N° 5799/17) y Padre Mugica (Ley N° 6129/18). Las mismas son producto de procesos ampliamente participativos, y constituyen el primer gran hito del programa. A su vez, establecen mecanismos de participación, medidas, obras y estrategias socio-urbanas en cada territorio.

Este texto presenta en primer lugar la metodología de investigación utilizada para el estudio de sistematización. En segundo lugar, se explicita la estrategia de trabajo aplicada por el GCABA en los programas siguiendo tres ejes básicos de integración: integración urbana, habitacional y socioeconómica.

Luego se analiza su carácter innovador, plasmado en varios planos:

- (i) el carácter integral de la intervención, reconociendo y poniendo en valor los barrios existentes;
- (ii) el alto nivel de participación en mesas generales y técnicas y otros instrumentos, con los compromisos expresados en leyes específicas, censos, construcción de viviendas de calidad, regularización dominial y desarrollo de información basada en evidencia como parte de la política pública;
- (iii) la combinación entre financiamiento propio con el apoyo de organismos multilaterales de crédito y agencias de cooperación internacional;
- (iv) la continuidad a lo largo de ocho años, a pesar de varios cambios en la organización institucional en función de los programas de trabajo en cada momento, alineada con los objetivos establecidos en las leyes, y sobre todo,

¹ Consultor del equipo del Observatorio de la Vivienda del IVC en este trabajo de sistematización en curso. Es arquitecto (FADU UBA), con posgrado en administración pública (ENA) y doctor en urbanismo (Sorbonne nouvelle). Es presidente de la Fundación Furban e investigador (2022) de la cátedra de movilidad urbana (Fondation France Japon, EHESS).

(v) el nivel de apropiación por parte de los propios habitantes de los barrios, que se pone de manifiesto en el respeto a los compromisos asumidos.

A continuación, se presentan los principales hitos que marcaron el desarrollo del programa: los censos, la votación de leyes, la apertura de calles y pasajes, la demolición de bordes duros de los barrios (muros en el barrio 20, terraplenes en barrio Rodrigo Bueno), la mudanza desde lugares sumamente expuestos (bajo autopista en Barrio Mugica, borde costero en Rodrigo Bueno), los avances en la regularización y la transformación de espacios dedicados a actividades ilícitas en centros de integración.

Y finalmente, se esbozan los aprendizajes y desafíos a futuro. A pesar del carácter innovador y la escala masiva de intervención, no se trata de hacer una lectura triunfalista en los procesos que todavía están en marcha. Existen varios puntos pendientes que invitan a reflexionar sobre cómo llevar estas políticas a otros barrios de la ciudad y del área metropolitana, en el marco de los esfuerzos realizados para enfrentar un problema común a las grandes metrópolis. En particular, se plantean interrogantes sobre la base de una experiencia que ha tenido un alto grado de concreción y respeto a los objetivos marcados por las respectivas leyes y acuerdos, pero que se pudo desarrollar bajo condiciones que no necesariamente son replicables en su conjunto.

Una metodología basada en entrevistas a actores clave, visitas al terreno, documentos y fuentes secundarias.

El estudio de sistematización en proceso se basa en información primaria: visitas al terreno, diálogo con actores locales y coordinadores territoriales, entrevistas con actores –tanto institucionales como comunitarios y de representación de distintas áreas y disciplinas– de diversos momentos clave del proceso, realizadas entre enero y mayo de 2023. Por otro lado, se recopila y estudia información secundaria de diversas fuentes: estadísticas, análisis de documentos de sistematización previos, bibliografía, documentos públicos generados en el marco del Programa de Integración Socio Urbana del IVC² y de la Unidad de Proyectos Especiales de Barrio Mugica³.

Se espera que este trabajo se complete en los próximos meses con la producción de una publicación que reúna información sobre las transformaciones de estos cuatro barrios y proponga una lectura conceptual de las políticas públicas aplicadas.

Una intervención estructurada en tres grandes ejes: integración urbana, habitacional y socioeconómica.

El programa ha considerado a cada uno de estos ejes como parte esencial de la integración, desarrollando una metodología común y adaptándola a las particularidades de cada barrio.

Entre otros aspectos, la integración socio urbana incluye infraestructura (agua, cloacas, tendido eléctrico, pluviales, con los estándares e integradas a las redes de la ciudad), espacio público (creación y mantenimiento -alumbrado, barrido y limpieza), movilidad y accesibilidad (veredas, apertura de avenidas, calles y pasajes, etc.).

² Financiado parcialmente por el Banco de Desarrollo de América Latina (Préstamo No. CFA-111770). Ver CAF, “PROGRAMA DE INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA : Contenido,” 2021.

³ Con financiación del Banco Mundial (Préstamo No. 8706-AR: Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana (AMBA) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y del Banco Interamericano de Desarrollo (Préstamo No. 4303/OC-AR: Integración Urbana y Educativa en la Villa 31 de la CABA)

La integración habitacional se realizó mediante la construcción de nuevas viviendas, conformación de consorcios, apoyo con préstamos hipotecarios, mejoras y consolidación de unidades dentro del tejido y acceso a los servicios públicos. En todos los casos, se reconoce el valor de las viviendas existentes.

Finalmente, la integración socioeconómica incluye el acceso a mayores oportunidades al mercado laboral (cooperativas de trabajo, programas de formación joven, adjudicación de locales, etc.), educación y cultura (escuelas de proximidad, equipamientos deportivos, centros culturales, iniciativas barriales, formación en oficios), salud (campañas de prevención y concientización, centros de salud). En ese sentido, las licitaciones de obra dentro de los barrios incluyen una cláusula de contratación de una parte del trabajo en el barrio, exigida por ley.

Si bien otros documentos desarrollan los indicadores en profundidad, a modo de síntesis se puede señalar en el primer eje: cuatro leyes de integración, más de 50.000 metros cuadrados de infraestructura, más de 58 calles y pasajes abiertos con direcciones formales; en el segundo eje, más de 5.400 viviendas nuevas y más de 15.000 mejoras, avances en el acceso a servicios formales y en la regularización dominial; y, en el último, 2 leyes de integración económica, 7.800 unidades productivas registradas, 4 nuevas escuelas, 4 nuevos centros de salud, y más de 50 empresas establecidas en estos barrios.⁴

Se contempló también la incorporación de acciones específicas en aspectos transversales como la perspectiva socioambiental⁵ y la perspectiva de género⁶. Asimismo, se puso el acento en la transparencia a través del acceso a la información y la sistematización de datos⁷, la comunicación sistemática a los barrios y a la sociedad, la reorganización de procesos administrativos y la articulación con actores políticos, sociales y del propio gobierno.

Algunos rasgos distintivos del proceso de reurbanización encarado por el GCABA: escala masiva de la intervención, puesta en valor de los barrios existentes.

A la lectura de los documentos mencionados y en particular, a partir de las entrevistas realizadas, se destacan los siguientes aspectos innovadores y específicos:

- (i) El carácter integral de la intervención en cada uno de ellos, tanto en los barrios existentes denominados “macizos”, con la apertura de calles y pasajes, como en la construcción de viviendas nuevas. Esto crea más posibilidades de circulación, accesibilidad y seguridad; permite que puedan circular ambulancias y otros vehículos y ofrece condiciones para que los espacios públicos de estos barrios cuenten con mejor iluminación. Se combina, a su vez, con la creación de condiciones para la asignación de una dirección formal –cuya ausencia puede ser un factor excluyente a la hora de buscar trabajo, el acceso a los servicios públicos y la integración de los barrios con la ciudad formal.
- (ii) El proceso participativo, afirmado por ley, reconoce la preexistencia de los barrios y la necesaria participación de los habitantes en su formación inicial. El instrumento principal fue la creación de mesas de gestión participativas y mesas técnicas, que se adaptaron a lo largo del tiempo con otros mecanismos ad hoc (mesas ambientales, de salud, de regularización dominial, etc). En la mayor parte de los casos se hicieron consultas previas sobre el diseño de las viviendas y equipamientos nuevos en forma previa y a lo largo del proceso.

⁴ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires., “Integración y Desarrollo. La Transformación de La Ciudad de Buenos Aires,” Documento de Trabajo, Presentación Internacional. (Buenos Aires, 2023).

⁵ IVC, “IVC - Informe Ambiental Anual 2022,” 2022. Ver también: creación Estrategia de Vivienda y Hábitat Sostenible-EVHS (ACTA 23126503) y Proyecto de Sostenibilidad Ambiental IVC.

⁶ IVC / MPF CABA, “Convenio Específico - IVC y MPF CABA,” 2021.

⁷ Juan Maquieyra, “La Integración a La Ciudad a Los Barrios Populares,” *Revista Notas* (Buenos Aires, 2019),

<https://static.cpa.u.org/revistanotas/fpb/44/files/assets/common/downloads/publication.pdf>.

También a través de los mecanismos de participación fue posible validar criterios para la asignación de viviendas nuevas e identificación de relocalizaciones internas necesarias para las aperturas de calles y pasajes. Si bien al inicio de las intervenciones los tiempos han tendido a ser más largos de lo previsto, existe una ponderación positiva tanto de los funcionarios como en las comunidades involucradas de la forma en que se logra avanzar en etapas posteriores. El respeto a la participación ha permitido consolidar vínculos, puestos de manifiesto en cuestiones esenciales de la vida en los barrios; cuando no se pudo cumplir con esa consulta previa, se lo ha señalado como un déficit posteriormente.

- a. La política destinada a garantizar seguridad en la tenencia a través de la regularización dominial ha tenido un avance sustantivo en un proceso de enorme complejidad. Más allá de la agrimensura y de las funciones técnicas, involucra un conjunto de disciplinas sociales. Por sus características, requiere de una acción integrada con varias dependencias públicas de la ciudad y, por ejemplo en el Playón Chacarita, del Estado Nacional.
 - b. La conformación de consorcios en unidades de tamaño manejable, en forma previa a las mudanzas y con acompañamiento posterior, incluyendo capacitaciones para un cambio radical en la forma de habitar y administrar recursos comunes.
 - c. La creación de una trama social articulada, valor de base para el programa, facilitó la llegada y articulación de diferentes áreas públicas, en particular para garantizar alimentos, chequeos de salud, vacunación y tratamiento durante la pandemia, y redefinió el orden de prioridad de las acciones en los barrios de acuerdo con la emergencia sanitaria.
- (iii) La combinación de financiamiento propio del gobierno local con apoyo tanto de los organismos multilaterales de crédito como de diversas agencias de cooperación internacional. En esto también se trata de programas atípicos por la ambición de las intervenciones. En el caso del Barrio Padre Mugica, se contó con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. En el caso de los barrios 20, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita, los esfuerzos del gobierno y de la comunidad se combinaron con un préstamo de la CAF. Gracias a esta conjunción de esfuerzos, agencias de cooperación para el desarrollo, como la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD) y la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) en el Barrio 20, han encontrado un espacio propicio para intervenir más puntualmente en etapas complementarias del proceso.
- (iv) El desarrollo de un modelo de organización institucional y de los equipos de trabajo para una misión y organización diferente a la tradicional, adaptada a los objetivos definidos para cada etapa. En este plano, la presencia de coordinaciones basadas en el territorio y su articulación con organizaciones de la comunidad local es un aspecto clave. Por otra parte, la apertura en los niveles de información y en el desarrollo de estadísticas constituye un insumo necesario para las políticas. Con ese fin, un área dedicada reúne, analiza, investiga, estudia, produce, difunde y sistematiza distintas dimensiones, tendencias, diagnósticos y aspectos de la situación habitacional de la Ciudad de Buenos Aires.
- (v) La apropiación de los cambios por parte de la población objetivo, que puede medirse en el cuidado del espacio público, en el respeto a las aperturas y a los espacios comunes definidos sin ocupaciones posteriores, en la continuidad de participación y elaboración de propuestas vecinales. Así, con las dificultades y arbitrajes necesarios a través del proceso participativo, la liberación de espacio para la apertura de pasajes, calles, espacios públicos y deportivos ha sido respetada hasta aquí en todos los casos, tanto de vivienda nueva como existente.

- a. En general, en los casos de vivienda nueva, según relevamientos internos del IVC, la apropiación ha sido evaluada positivamente. Los estándares constructivos están por encima de los mínimos del código de edificación. Se han seguido desde el inicio instancias de consulta y seguimiento técnico, el acompañamiento en la conformación de consorcios en todas las etapas de mudanza, apoyo para el arranque y el mantenimiento tanto de unidades destinadas a habitación como de los locales comerciales. Se han señalado también algunas carencias⁸ en los niveles de consulta previa del diseño de las viviendas, en el acompañamiento y dificultades por el cambio de interlocutores en el proceso, especialmente en algunos casos.
- b. Un punto clave aquí es el reconocimiento del valor de las viviendas preexistentes, cuando se define el financiamiento de una solución para cada familia.
- c. Las preocupaciones de la población, de acuerdo con las entrevistas realizadas, han ido cambiando a medida que se fueron cumpliendo los compromisos asumidos: al principio, en reservas sobre la concreción de las viviendas nuevas, luego sobre los destinatarios, más tarde sobre la continuidad y extensión del programa.

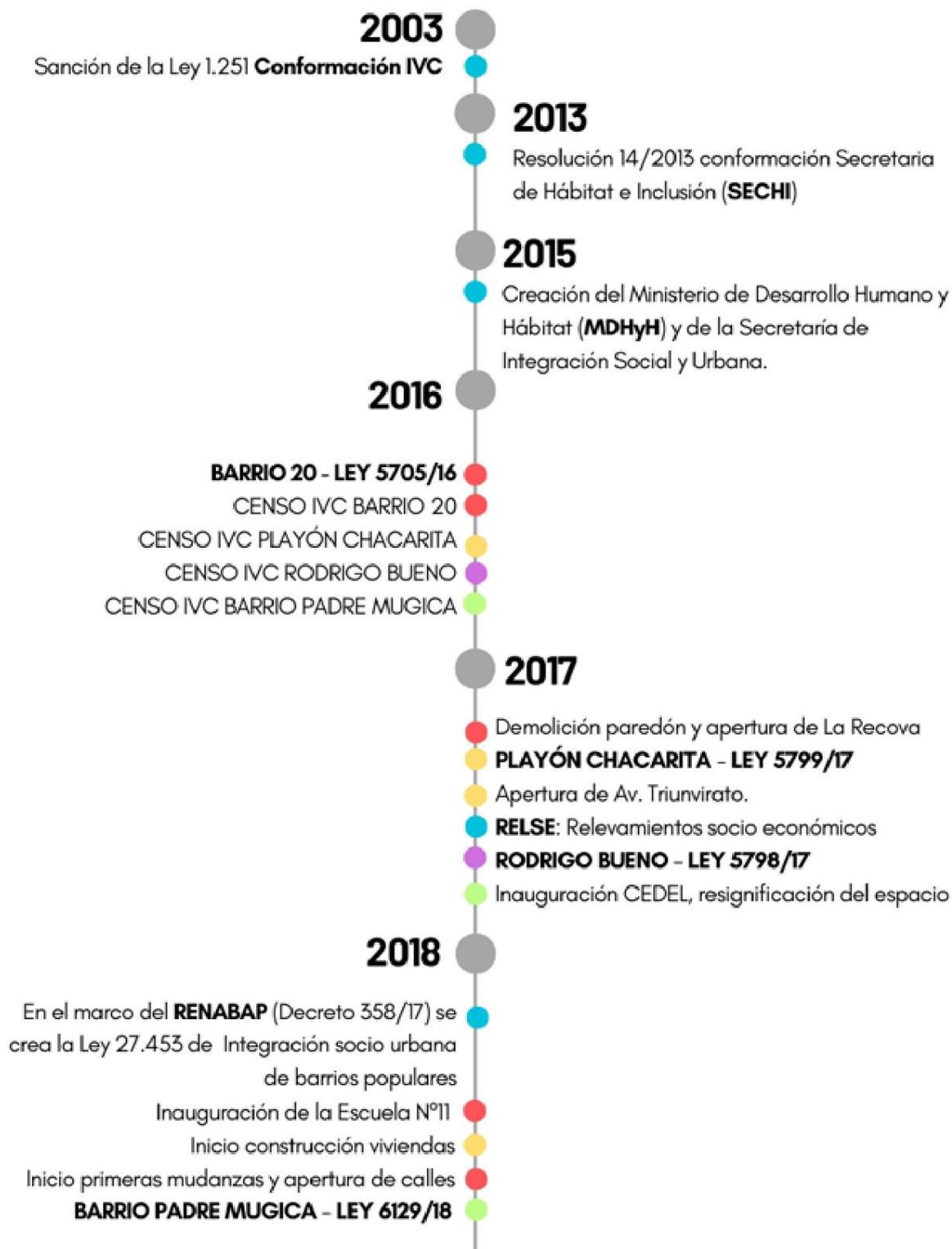
Hitos que marcaron el programa (línea de tiempo en versión gráfica)

Este programa reconoce numerosos antecedentes locales e internacionales (por ejemplo, el proceso de integración urbana de Medellín o la acción de la ex Secretaría de Hábitat e Inclusión en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) que oportunamente se detallarán.

Se reseña aquí una serie de hitos en el tiempo que, de acuerdo con las entrevistas, han marcado puntos de inflexión del programa.

⁸ Virgilio, María Mercedes Di, y Mercedes Najman. "Evaluación Cualitativa Plan Reasentamiento Sector Bajo Autopista Barrio Mujica. La Mirada de Los Equipos Territoriales y La Población Destinataria Sobre La Implementación e Impactos Del Programa," 2021.

LÍNEA DE TIEMPO PROCESO DE INTEGRACIÓN URBANA





LINEA DE TIEMPO

- HITOS GENERALES: INSTITUCIONALES, GCBA, IVC.
- BARRIO PADRE MUGICA
- BARRIO 20
- RODRIGO BUENO
- PLAYÓN CHACARITA

Tres niveles de desafíos a futuro para un proceso en marcha.

A nivel de los barrios

La regularización dominial es un objetivo fundamental del programa. Es un proceso complejo que requiere traspaso dominial entre diversos organismos de diferentes jurisdicciones, voluntades de las comunidades beneficiarias, innovaciones tecnológicas y metodológicas, adecuación de la normativa, trabajo interdisciplinario y participación. Los beneficios, de acuerdo con las entrevistas, son para algunos “intangibles” y se ven a largo plazo.

La consulta en el diseño de las viviendas nuevas es clave. Donde se hizo fue muy apreciado, donde hubo menos interacción con el barrio (por ejemplo, en un primer concurso de anteproyectos realizado en Barrio 20) o donde las condiciones no permitieron profundizar las consultas, se lo señaló como un punto necesario. Asimismo, se hizo hincapié en la necesidad de acompañamiento y continuidad de interlocutores después de las mudanzas.⁹

En esta línea, se observa que la aceptación de métodos industrializados de construcción y soluciones alternativas a las tradicionales para las viviendas puede ser difícil, no sólo por la necesidad de consulta previa sino por el desconocimiento de los vecinos. Los edificios destinados a equipamientos públicos pueden ser más fácilmente aceptados.

A nivel institucional

Dentro de la propia ciudad, hoy la intervención está en proceso de expansión hacia otros barrios que representan desafíos nuevos, más allá del aprendizaje previo, por ejemplo, en materia de seguridad.

Algunos avances se han podido llevar a cabo en este período y otros quedan también como instrumentos elaborados a ser desarrollados, como políticas de intervención en grandes conjuntos, apoyo a las garantías en alquileres o un conjunto de medidas para la vivienda asequible.

La integración de las redes de servicios públicos a los barrios y a cada vivienda ha sido uno de los principios rectores del programa¹⁰. En la articulación con la gestión de redes, se plantea por un lado la necesidad de integrar estándares a los más altos de cada servicio público aplicados en la ciudad formal, y por otro, la de dejar en cada prestador el rol que le corresponde, en lugar de desnaturalizar el rol del IVC. Esta integración o pasaje (por ejemplo, a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos -AySA- para las redes de agua y saneamiento, o al Ministerio de Espacio Público e Higiene Urbana para la gestión de residuos), que puede incluir adecuación de normativa, es compleja y no siempre se realiza exitosamente.

En estos procesos, se ha integrado una dotación renovada con un gran esfuerzo para adecuarse a la nueva realidad del IVC y del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. El desafío, entre retiros voluntarios y la rotación natural, es preservar un patrimonio de conocimiento desarrollado con la experiencia.

⁹ María Mercedes Di Virgilio y Mercedes Najman, “Evaluación Cualitativa Plan Reasentamiento Sector Bajo Autopista Barrio Mujica. La Mirada de Los Equipos Territoriales y La Población Destinataria Sobre La Implementación e Impactos Del Programa,” 2021.

¹⁰ IVC, “Informe de Antecedentes EVHS,” n.d.

El carácter masivo e innovador de la intervención está aún en proceso de desarrollo. De todos modos, cabe la pregunta sobre cómo continuará en el tiempo. En este sentido, un aspecto a definir es cómo se proyecta la continuidad en la organización del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. En parte, el carácter unánime o mayoritario de las leyes debería ser una base de continuidad.

A nivel de política pública dedicada al hábitat y la vivienda

En cuanto a las posibilidades de réplica y la situación está claro que hay un condicionante en el contexto macroeconómico y en la evolución general de la situación social. Por otra parte, hay un arbitraje a hacer entre la concentración de inversiones en determinados barrios o la apertura a intervenciones de otras características con un alcance mayor. En ese sentido, queda un conjunto de medidas elaboradas por el área de vivienda asequible como base para un trabajo futuro.

Se plantea una cuestión de sostenibilidad económica: cómo generar condiciones para un mejoramiento cualitativo de mayor alcance. La disponibilidad de tierras en los barrios, de recursos y de voluntad política sostenida son factores singulares de este proceso: se necesita de dispositivos diferentes en otros contextos donde las condiciones no necesariamente son replicables.

El alcance de las políticas habitacionales tiene, por lo menos, una dimensión metropolitana, que requiere de otros niveles de coordinación de políticas, tanto a nivel de estrategias de hábitat como espaciales y de movilidad.

Estas consideraciones, como se señaló, son parte de una sistematización en curso. El producto final, a ser presentado en los próximos meses, aspira a hacer accesible la información para ofrecer una batería de opciones, estudiar los casos y los aprendizajes a partir de las personas, instituciones y organizaciones involucradas, documentar una experiencia inédita y, sobre todo, contribuir a identificar soluciones a los problemas del hábitat en las grandes metrópolis.

Bibliografía

Agencia Francesa de Desarrollo. "ESTUDIO ESPACIOS PÚBLICOS DEL BARRIO 20. Informe N° 1 Diagnóstico. Parte 4: Diagnóstico Operacional," no. Ivc (2023).

Aguilar, Gonzalo, Pablo Méndez, y Graciela Álvarez. "Habitar Lo Urbano. 50 Años Del Instituto de Vivienda de La Ciudad," 2018, 116.

Equipo Técnico Sistematización Proyecto Urbano Integral - PUI - Zona Nororiental y Consolidación Habitacional en la Quebrada Juan Bobo. *Medellín: Modelo de Transformación Urbana. Proyecto Urbano Integral-PUI- En La Zona Nororiental. Consolidación Habitacional En La Quebrada Juan Bobo*. Medellín: EAFIT, 2015.

https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/urbam_EAFIT_2013_Sistematizacion_Urbanismo_Social_Espanol_.pdf.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. "BARRIO MUGICA." Recuperado el 3 de abril de 2023. <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2022/08/30/e033fc9e6130a3f4c293b378d7921c3757a34ac3.pdf>.

Hardoy, Jorgelina, Jorge Martín Motta, Daniel Kozak, Florencia Almansi, Tomás Reverter, y Marcela Costello. "Exploring the Links between the Use of NbS, Mindshifts and Transformative Urban Coalitions to Promote Climate Resilience within an Ongoing Reurbanization Process. The Case of Villa 20, Buenos Aires." *Frontiers in Sustainable Cities* 4 (2022). <https://doi.org/10.3389/frsc.2022.962168>.

IVC. "Informe de Antecedentes EVHS," n.d.

———. "IVC - Informe Ambiental Anual 2022," 2022.

IVC / MPF CABA. "Convenio Específico - IVC y MPF CABA," 2021.

Maquieyra, Juan. "La Integración a La Ciudad a Los Barrios Populares." *Revista Notas*. Buenos Aires, 2019.

https://static.cpau.org/revistanotas/fpb/44/files/assets/common/downloads/publicatio_n.pdf.

Secretaría de hábitat e inclusión. "De Villa a Barrio 2012 / 2015." Buenos Aires, 2016.

Virgilio, María Mercedes Di, y Mercedes Najman. "Evaluación Cualitativa Plan Reasentamiento Sector Bajo Autopista Barrio Mujica. La Mirada de Los Equipos Territoriales y La Población Destinataria Sobre La Implementación e Impactos Del Programa," 2021.