



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno

***Proyectos de reurbanización integral de barrios vulnerables:
La implementación de la participación comunitaria en América
Latina***

Autor: Shai Rozenblum

Legajo: 28176

Directora de Tesis: Dra. María Mercedes Di Virgilio

Buenos Aires, Argentina.

Sep. 2020

UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno.



*Proyectos de reurbanización integral de barrios vulnerables:
La implementación de la participación comunitaria en América Latina.*

AUTOR: Shai Rozenblum

LEGAJO N°: 28176

DIRECTORA DE TESIS: Dra. María Mercedes Di Virgilio.

Buenos Aires, Argentina.
Sep. 2020.

Abstract

El déficit habitacional en Argentina se remonta a los años 80', no obstante, la respuesta estatal hasta el día de hoy ha sido poco satisfactoria. A nivel global existe consenso sobre la solución a esta problemática: Las políticas de reurbanización integrales que cuentan con participación ciudadana. La Argentina ha comenzado a implementar dichas políticas; sin embargo, aún no existen consensos en la literatura sobre cómo implementar estos objetivos de forma práctica. Por eso, a la hora de pensar en soluciones sostenibles al déficit habitacional cabe preguntarnos si los lineamientos de su política urbana son los adecuados en lo relativo a dos cuestiones: (1) la integralidad de su propuesta de intervención y (2) la forma que prevé llevar a cabo la participación ciudadana. Por eso, el presente trabajo se propone comparar los lineamientos de la política urbana argentina, utilizando el caso del *Programa de Integración Social y Urbana en el Gran Buenos Aires* impulsada en el año 2018 por el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU), con los programas regionales exitosos de Colombia, "Barrios Sostenibles"; Nicaragua, "Proyecto Mejoramiento Integral del hábitat con mujeres emprendedoras locales: "Vivienda semilla" y El Salvador, "Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios". Para esto, se desarrollará un diseño de investigación cualitativo, exploratorio y comparado.

Universidad de
San Andrés

Índice

Introducción a la problemática	7
1. La cuestión habitacional y los asentamientos precarios en América Latina	13
a. Breve resumen de la tendencia cronológica en las políticas urbanas Latinoamericanas	20
b. La respuesta estatal en Argentina y en Buenos Aires	23
c. La Gestión Participativa Directa: Un cambio de paradigma a nivel regional	25
2. Claves teóricas de la investigación	28
a. ¿De qué hablamos cuando hablamos de “Participación comunitaria”?	28
b. Dilemas y dificultades de la participación comunitaria: Captura local y clientelismo	39
3. La nueva tendencia sobre la concepción de “re-urbanizar”	46
a. Definiendo el concepto	46
b. Los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB): Un cambio en el accionar mediante la integralidad, la inclusión y la participación.	47
c. Lecciones aprendidas de la tendencia cronológica en las políticas urbanas Latinoamericanas	49
d. Los beneficios de esta nueva concepción	51
e. La participación comunitaria en la agenda de la re-urbanización	53
4. Programa de Integración Social y Urbana en Gran Buenos Aires (PISU en GBA)	55
a. Introducción a la política pública	57
b. Eje de comparación 1: Integralidad de la política de reurbanización	60
i. Áreas de intervención y propuesta para la inclusión social	60
c. Eje de comparación 2: Participación comunitaria	66
i. Concepción de la participación	66
ii. Ejecución de la participación y actores participantes	68
iii. Formación y capacitación de la comunidad y/o de los actores participantes	71
d. Resultados logrados, hallazgos y recomendaciones	74
i. Sostenibilidad de las intervenciones	75
5. Proyecto Barrios Sostenibles: Mejoramiento Integral de Barrios. Comuna 8, Medellín	77
a. Eje de comparación 1: Integralidad de la política de reurbanización	78
i. Áreas de intervención y propuesta para la inclusión social	78
b. Eje de comparación 2: Participación comunitaria	81
i. Concepción de la participación	81
ii. Ejecución de la participación y actores participantes	82
iii. Formación y capacitación de la comunidad y/o de los actores participantes	83
c. Resultados, hallazgos y recomendaciones	84
i. Sostenibilidad de las intervenciones	85
6. Proyecto Mejoramiento Integral del hábitat con mujeres emprendedoras locales: “Vivienda semilla de mujeres emprendedoras del municipio de Estelí, Nicaragua”	88
a. Problemas que se propone resolver	88
b. Eje de comparación 1: Integralidad de la política de reurbanización	89
i. Áreas de intervención y propuesta para la inclusión social	89
ii. Etapas del proyecto	90
c. Eje de comparación 2: Participación comunitaria	91
i. Concepción de la participación	91
ii. Ejecución de la participación y actores participantes	92

iii.	Formación y capacitación de la comunidad y/o de los actores participantes	93
d.	Resultados logrados, hallazgos y recomendaciones	93
i.	Sostenibilidad de las intervenciones	94
7.	“Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios”. El Salvador	96
a.	Problemas que se propone resolver	97
b.	Eje de comparación 1: Integralidad de la política de reurbanización	98
i.	Áreas de intervención y propuesta para la inclusión social	98
c.	Eje de comparación 2: Participación comunitaria	99
i.	Concepción de la participación	99
ii.	Ejecución de la participación y actores participantes	101
iii.	Formación y capacitación de la comunidad y/o de los actores participantes	103
iv.	Resultados logrados, hallazgos y recomendaciones	103
8.	Conclusiones	106
a.	Eje de comparación 1: Integralidad de la política de reurbanización	110
i.	Áreas de intervención	111
ii.	Propuesta para la inclusión social	114
b.	Eje de comparación 2: Participación comunitaria	116
i.	Concepción de la participación	116
ii.	Ejecución de la participación	119
iii.	Actores participantes	123
iv.	Lecciones aprendidas	127
9.	Bibliografía	130
10.	Anexos	139



Siglas y Abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
AMSS	Alcaldía Municipal de San Salvador
AUP	Asentamientos Urbanos Precarios
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BP	Barrios Populares
BM	Banco Mundial
BS/PBS	(Programa) Barrios Sostenibles
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CV o CVM	Cinturón Verde o Cinturón Verde Metropolitano
DDHH	Derechos Humanos
ECP	Enfoque Cívico-Pedagógico.
EDU	Empresa de Desarrollo Urbano
EGAS	Equipo de Gestión Ambiental y Social
EIAS	Evaluación de Impacto Ambiental y Social
El Programa	Programa de Integración Social y Urbana en Gran Buenos Aires
GBA	Gran Buenos Aires
HPHN	Hábitat Para la Humanidad Nicaragua
INPRHU	Instituto de Promoción Humana de Estelí
ISVIMED	Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín
La Presentación	Presentación institucional del Programa. OPISU, 2019.
LAC	Latinoamérica y el Caribe
PISU	Programa de Integración Social y Urbana

OE	Organismo Ejecutor
OPISU	Organismo Provincial de Integración Social y Urbana
OPPCM	Observatorio de Políticas Públicas de Medellín
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
MAGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social.
MARRC	Mecanismo de Atención de Reclamos y Resolución de Conflictos
MIB	Mejoramiento Integral de Barrios
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta de Investigación
MISP	Ministerio de Infraestructura y Servicio Públicos
MP	Mesas Participativas
MPR	Marco de Política de Reasentamiento
MSDUV	Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil.
ONU	Organización de Naciones Unidas
PBA	Provincia de Buenos Aires
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PIB	Plan Integral Barrial
PMB	Programas de Mejoramiento de Barrios
PR	Programa de Reasentamiento
PROMEBA	Programa de Mejoramiento de Barrios
PSAR	Programa de Saneamiento Ambiental
RENABAP	Registro Nacional de Barrios Populares
RPPVAP	Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios
SISU	Secretaría de Integración Social y Urbana
UCP	Unidad de Coordinación del Programa
UHPH	Urban Housing Practitioners Hub

UNDP Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
USE Unidades Sub Ejecutoras
VMVDU Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano



Universidad de
San Andrés

Introducción a la problemática

Según ONU-Hábitat (2012), América Latina pasó de tener un 40% de la población residiendo en ciudades hacia 1950, a un 70% en 1990. Hacia 2015, según Yuriria Orozco (2015), este valor rondaba el 80%¹. Esta explosión demográfica se tradujo, a lo largo de los años, en uno de los principales problemas sociales y urbanos a enfrentar por parte de los Estados (Yuriria Orozco, 2015; Vignoli, 2017). Las ciudades han crecido más rápido que su capacidad para proveer la infraestructura necesaria, abordar los efectos negativos provocados por el rápido cambio, maximizar los beneficios que lo acompañan y gestionar estos procesos de forma planificada (Jordán et al. 2017). La respuesta generalizada por parte de la población ha sido en gran medida la autoproducción del hábitat y las urbanizaciones informales.

A esto se suman los altos niveles de desigualdad en la región: cerca de un 60% de la población regional vive en situación de vulnerabilidad económica o pobreza por ingresos (PNUD, 2016). Según CEPAL (2010, 2012, 2014a y 2016c), la dimensión urbana de la desigualdad comporta una expresión elemental de este problema. Asimismo, ha sido entendida como un problema central para numerosas agendas globales, como Hábitat III y la Agenda 2030² (ONU-Hábitat, 2016; Naciones Unidas, 2015)³.

En las últimas décadas, los pedidos de la sociedad civil sobre las intervenciones estatales en materia habitacional viraron hacia la demanda por la integralidad respecto a las áreas de actuación del gobierno. Así también, hacia la inclusión de la participación comunitaria en los procesos de intervención urbana. Por su parte, las políticas estatales han comenzado a incluir en su agenda la ‘cuestión villera’ y el abordaje de gestión participativa directa. Un ejemplo de ello es el caso del Programa de Integración Social y Urbana (PISU) en Barrios Populares (2018) que funciona como marco de acción al desarrollo de la política habitacional en los distintos niveles de gobierno en Argentina.

¹ En muchos casos, como por ejemplo Argentina, México y Brasil, éste fue el resultado de la reestructuración de las economías rurales debido a procesos de modernización, sumado al desarrollo de políticas estatales que viraron hacia la industrialización por sustitución de importaciones hacia las primera décadas del S. XX (Di Virgilio, et al., 2014). La relevancia de esta explicación radica en la uniformidad que generan los mismos motores impulsores, al desarrollo de las experiencias de urbanización en los distintos países de la región. En otras palabras, podría pensarse que procesos institucionales, demográficos y sociales similares darían lugar a problemáticas similares, cuyas respuestas estatales también podrían ser semejantes.

² A modo de ejemplo, La Agenda 2030 plantea la temática urbana como transversal al desarrollo, motivo por el cual requiere de respuestas integrales que aborden íntegramente la sostenibilidad.

³ Rescatado de Jordán et al. 2017:68.

No obstante, sigue siendo un desafío determinar los aspectos prácticos que debiera tener la participación comunitaria en las políticas de reurbanización integral de asentamientos informales para concebir impactos positivos (Botes, 1999). Esta cuestión ha recibido escaso análisis en la literatura. Por eso, a la hora de pensar en soluciones efectivas y sostenibles al déficit habitacional en Argentina cabe preguntarnos si los lineamientos en la política pública PISU son los adecuados para revertir este problema en lo relativo a dos cuestiones: la integralidad de su propuesta de intervención, por un lado, y en la forma que prevé llevar a cabo la participación ciudadana, por el otro.

Dada la escasez teórica, para contribuir a zanjar este *gap* en la literatura, el presente trabajo se propone analizar distintos casos de programas de la región que han logrado incorporar de manera activa el componente “participación” a fin de comprender cuáles son los lineamientos que hacen al buen desempeño de la experiencia. El objetivo es revisar los lineamientos del PISU a la luz de la lente que provee la experiencia de los programas regionales a fin de dar cuenta de cómo la respuesta que el gobierno argentino está implementando para revertir el déficit habitacional se alinea a las tendencias y aprendizajes regionales .

Para ello, se lleva adelante un diseño de investigación cualitativo y exploratorio. Se analizan fuentes secundarias como informes oficiales de los respectivos gobiernos latinoamericanos e informes oficiales presentados por el BID sobre los programas en cuestión. En tanto la propuesta de trabajo es exploratoria, también se elabora un análisis teórico minucioso que permite indagar las “buenas prácticas” en cuestiones urbanas.

Para identificar la incorporación activa de la participación en el desarrollo de las políticas se ha considerado analizar los programas ganadores del *Concurso de Prácticas Inspiradoras 2018: “La vivienda en el centro de la Nueva Agenda Urbana”* que lleva a cabo el Urban Housing Practitioners Hub (UHPH). Este concurso tiene como fin “identificar, documentar, difundir e intercambiar proyectos que promuevan la vivienda y el hábitat adecuado como motor del desarrollo urbano sostenible en América Latina y el Caribe, enmarcados en la Nueva Agenda Urbana y la Agenda Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”⁴.

En el año 2018, los países-caso ganadores de este premio en la temática de reurbanización integral y participación ciudadana han sido: Colombia, con su programa “Barrios Sostenibles:

⁴ Sitio web UHPH: <https://www.uhph.org/es/concurso?op=36>. Última vez visitado: 23/05/2020.

Mejoramiento Integral de Barrios. Comuna 8, Medellín”; Nicaragua, con el “Proyecto Mejoramiento Integral del hábitat con mujeres emprendedoras locales: “Vivienda semilla de mujeres emprendedoras del municipio de Estelí” y El Salvador, con el “Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios”⁵.

En cuanto al programa a analizar, el PISU en GBA forma parte de un conjunto de acciones llevadas a cabo por el gobierno argentino orientadas a mejorar de forma integral las condiciones y la calidad de vida de los grupos sociales que habitan las villas, asentamientos precarios y conjuntos habitacionales del GBA⁶. Es la expresión local de la política nacional habitacional que desarrolla PISU en Barrios Populares (BP) (AR-L1306). Es decir, el PISU en BP formula el marco de acción general, que responde a su vez a las demandas de organismos internacionales, sobre el cual los gobiernos locales desarrollarán su política habitacional. Así, La Provincia de Buenos Aires (PBA) adhiere a este programa nacional y propone un plan de acción específico a las cualidades de la población-objetivo: El Programa de Integración Social y Urbana en GBA⁷ (AR-L1288), cuyos lineamientos se analizarán en el presente trabajo.

Siguiendo la presentación institucional realizada por OPISU en 2019, el PISU trabaja simultáneamente en tres pilares básicos: la transformación social, la integración urbana y el desarrollo productivo; teniendo como norte el desarrollo de la gobernanza y el capital social, entre otras cuestiones. Para ello, tiene como objetivo específico, entre otros, “Fortalecer el capital social y los procesos de participación ciudadana inclusiva y promover el desarrollo social y productivo de los barrios” (P. 13. EIAS PISU GBA, 2019).

El PISU GBA parte de reconocer las fortalezas y debilidades de programas anteriores para mejorar su abordaje, y se basa en la comprensión del territorio como insumo clave al diseño de soluciones: “principio que no ha primado en experiencias que fracasaron dada su escisión de la realidad que pretenden transformar” (Informe de gestión 2019, SISU. P.29). De esta forma, pone su foco en el desarrollo social, humano y económico de los pobladores.

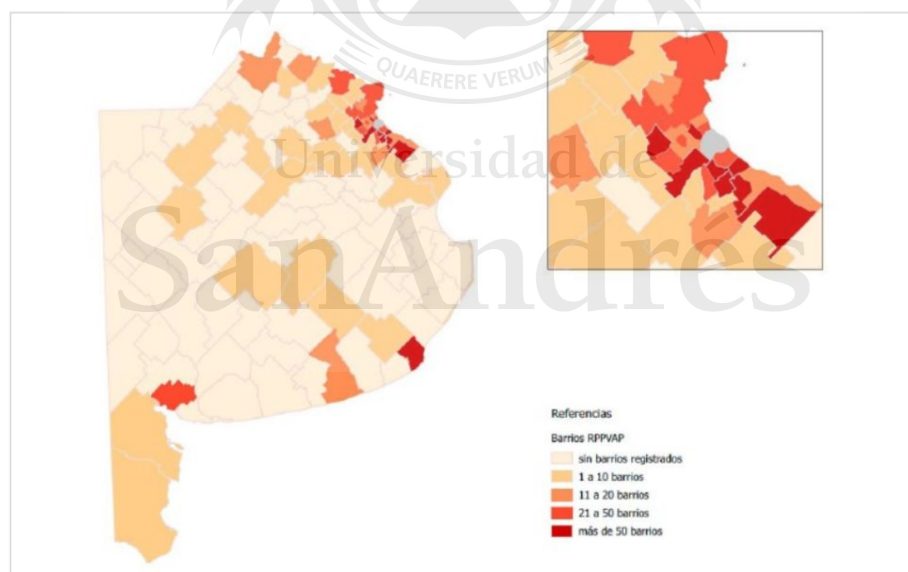
⁵ Cabe aclarar que Paraguay también resultó ganador con el “Modelo de acompañamiento Social para reasentamiento de poblaciones en situación de riesgo”. No obstante, no se analizará el caso en el siguiente trabajo dado que dicha intervención es producto del acompañamiento de funcionarios Colombianos que buscaron replicar la experiencia de éxito “Barrios Sostenibles” en el caso paraguayo. Por eso, los lineamientos de ambos programas son análogos y basta con analizar el programa de origen: “Barrios Sostenibles”.

⁶ Según la Evaluación de impacto ambiental y social (EIAS) presentado por OPISU en Septiembre de 2018.

⁷ El área metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se conoce como el GBA, o el conurbano bonaerense, y comprende 24 municipios en la PBA.

El caso de estudio local fue elegido en relación a la dimensión de la problemática: Si bien cualquier nivel de precariedad habitacional debiera alarmar a los policymakers, la dimensión de esta problemática en Argentina, y específicamente en el GBA, cobra central importancia. Según el informe de 2019, publicado por la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU), el déficit habitacional afecta a unas 4 millones de personas, repartidas en 4.416 barrios populares identificados a lo largo del país, de los cuales alrededor del 38% de los habitantes son menos a los 15 años de edad⁸. La mayoría de estos hogares se ubican en la zona del AMBA: Según el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU)⁹, de aproximadamente 12.800.000 habitantes que alberga esta zona, 2.200.000 residen en asentamientos informales, es decir, casi el 15% del total de su población; y aproximadamente el 80% de estos hogares se localizan en el Conurbano¹⁰. Específicamente en la PBA se localiza cerca del 40% de los barrios registrados por el RENABAP, y un tercio del total de la población del país. El siguiente gráfico lo muestra de forma más esquemática¹¹:

Figura 1. Cantidad de Barrios relevados por el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos precarios



⁸ Recuperado de: “Integración socio urbana de barrios populares”. Link: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf Última vez visitado: 29/02/2020.

⁹ Marco de Política de Reasentamiento (MPR): Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). “Mejora del Hábitat en Barrios Vulnerables del GBA” Financiamiento Fase I y II. Marzo, 2019. OPISU. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Resuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/471091550473516761/pdf/Marco-de-Politica-de-Reasentamiento.pdf> el 10/02/2020.

¹⁰ Datos recopilados de la Presentación institucional del Programa realizada por OPISU en 2019.

¹¹ Para más información visitar la sección anexos.

Fuente.: Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (2015). Secretaría Social de Tierra, Urbanismo y Viviendas. Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.

Estos son ciudadanos que no gozan del derecho a una vivienda digna, ni ven satisfechas sus necesidades básicas. La multidimensionalidad de la problemática aumenta su relevancia en tanto impacta en distintos ámbitos del bienestar individual de esta población. Como por ejemplo, en el déficit en el medioambiente, el déficit en la calidad de la vivienda, hacinamiento, déficit en el saneamiento de la vivienda, entre tantos otros¹²¹³¹⁴. A estos números, cuenta sumarles otros factores intervinientes, como la volatilidad de los ingresos de los trabajadores de estos sectores sociales, el bajo desarrollo humano de los individuos miembros de estas comunidades, los problemas sociales que se derivan de la precariedad del hábitat y el limitado acceso al crédito hipotecario, entre otros (PISU. Perfil del Proyecto. BID.).

Cada uno de los casos será descripto siguiendo tres ejes de estudio:

1. La integralidad de la política de reurbanización, abordando las áreas de intervención y la propuesta para la inclusión social.
2. La participación comunitaria: Concepción de la participación, ejecución de la participación y actores participantes, y formación y capacitación de la comunidad y/o de los actores participantes.
3. Resultados logrados, hallazgos y recomendaciones; abarcando también el enfoque sobre la sostenibilidad de las intervenciones.

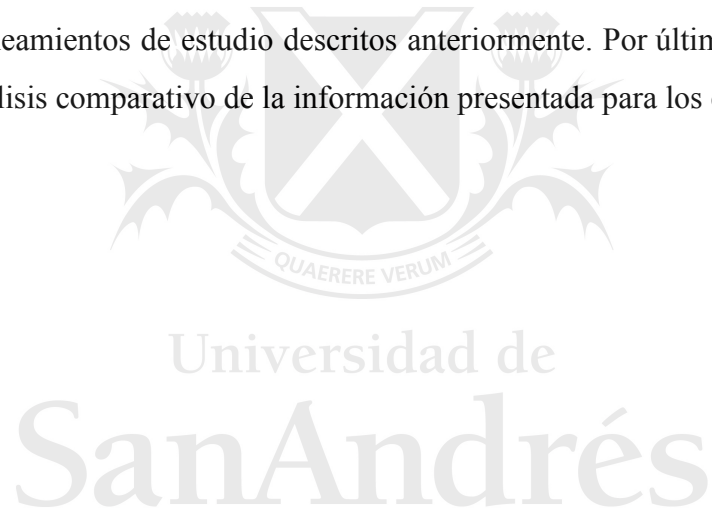
El trabajo se organiza en 8 acápites.. En el primer capítulo se aborda la cuestión habitacional y los asentamientos precarios en América Latina. Primero daremos cuenta de la dimensión de la problemática a nivel regional y a nivel local. Luego describimos brevemente la tendencia cronológica de las políticas urbanas regionales y locales. En el segundo capítulo desarrollamos las definiciones conceptuales de la “participación comunitaria”, y su abordaje

¹² Datos relevados de EDSA. Agenda para la Equidad (2017-2025). Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA. “Indicadores de déficit en el espacio del hábitat de vivienda, según condiciones de residencia”. Figura 3.4.

¹³ El relevamiento presentado por RENABAP muestra que “el 93,81% de los hogares no cuenta con acceso formal a la red de agua corriente, el 98,81% no cuenta con acceso formal a la red cloacal, el 70,69% no cuenta con acceso a la red formal de electricidad, el 98,49% no cuenta con acceso a la red formal de Gas Natural y el 30,8% se calefacciona con energía eléctrica”. Datos recopilados del informe de gestión presentado por SISU en 2019. Para más información desglosada por provincias visitar la sección de anexos.

¹⁴ Para información más detallada visitar el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP) creado en el marco de la Ley 14449: <http://190.188.234.6/registro/publico/>

en la literatura. En el tercer capítulo, nos referimos a la nueva tendencia sobre la concepción de “re-urbanizar”. Primero definimos el concepto, para luego abordar en detalle las cronología de las políticas de reurbanización a nivel regional y las lecciones aprendidas de las distintas prácticas. Explicamos algunos beneficios empíricos ligados a estas prácticas y abordamos la inserción de la participación comunitaria en la agenda de la re-urbanización. El cuarto capítulo explica los lineamientos del “Programa de Integración Social y Urbana en Gran Buenos Aires”. El quinto capítulo responde a los lineamientos del “Proyecto Barrios Sostenibles: Mejoramiento integral de Barrios. Comuna 8, Medellín”. El sexto capítulo explica los lineamientos del "Proyecto de Mejoramiento Integral del hábitat con mujeres emprendedoras locales: “Vivienda semilla de mujeres emprendedoras del municipio de Estelí, Nicaragua”. El séptimo refiere a los lineamientos del Programa “Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios” de El Salvador. La organización de los capítulos cuatro a siete recoge los lineamientos de estudio descritos anteriormente. Por último, las conclusiones presentarán un análisis comparativo de la información presentada para los casos de estudio.

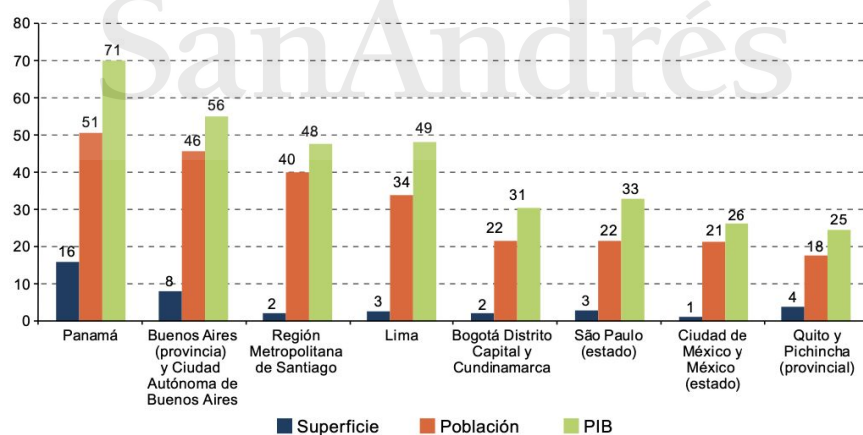


1. La cuestión habitacional y los asentamientos precarios en América Latina

En este capítulo abordamos la problemática sobre la cuestión habitacional y los asentamientos precarios en América Latina. Primero damos cuenta de su dimensión a nivel regional y a nivel local, y explicaremos su multidimensionalidad. Luego, describimos brevemente la tendencia cronológica de las políticas urbanas regionales y locales. Y explicaremos sobre el cambio de paradigma que presenta la Gestión Participativa Directa en las agendas de los gobiernos latinoamericanos.

La región acoge a cuatro de las principales aglomeraciones mundiales con poblaciones superiores a los diez millones de habitantes: São Paulo, Río de Janeiro, Ciudad de México y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras Bogotá y Lima alcanzarán dicho nivel en los próximos años (Riffo y Jordán, 2017). Hoy en día, las ciudades de América Latina y el Caribe (ALC) presentan los mayores niveles de desigualdad en comparación con estándares internacionales (ONU-Hábitat, 2016; CAF/ONU-Hábitat, 2014; CEPAL, 2016b)¹⁵. Y cerca de un 60% de la población regional vive en situación de vulnerabilidad económica o pobreza por ingresos (PNUD, 2016). Podemos ver algunos de estos datos representados gráficamente por:

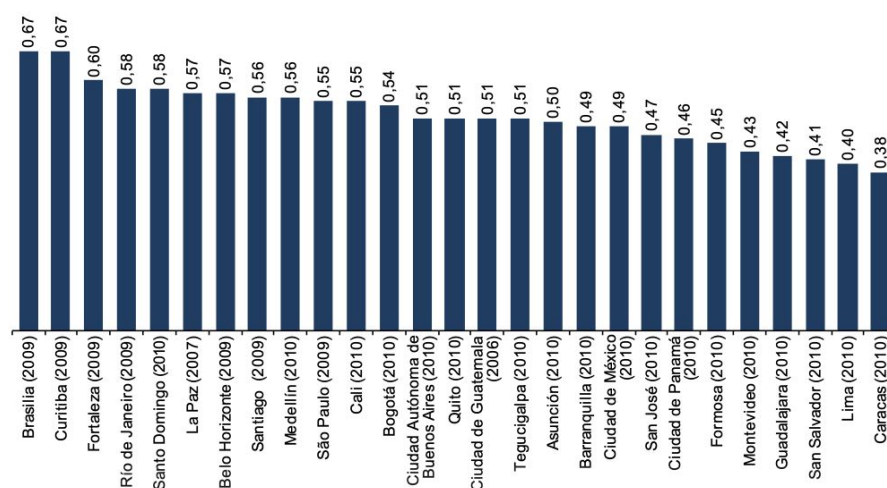
Figura 2. América Latina (países seleccionados): Áreas metropolitanas principales o entidades territoriales que las contienen: superficie, población y PBI, alrededor de 2010. (En porcentaje)



Fuente: Riffo y Jordán (2017:45 y 45). Elaboración sobre la base de la División de Población de las Naciones Unidas y estadísticas oficiales de los países.

¹⁵ Recopilado de Jordán et al., 2017:40.

Figura 3. América Latina y el Caribe (ciudades seleccionadas): coeficiente de Gini.



Fuente: Riffo y Jordán (2017:45 y 45). Elaborado sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, *World Cities Report. Urbanization and Development. Emerging futures*, Nairobi, 2016).

Según CEPAL (2010, 2012, 2014a y 2016c), la dimensión urbana de la desigualdad comporta una expresión elemental del problema de la desigualdad. Asimismo, ha sido entendida como un problema central para numerosas agendas globales, como Hábitat III y la Agenda 2030¹⁶ (ONU-Hábitat, 2016; Naciones Unidas, 2015)¹⁷. En su análisis, no solo hay que tener en cuenta el índice de Gini, sino también las relaciones de desigualdad como el género, la etnia y, sobre todo, la desigualdad territorial entre las distintas ciudades y dentro de éstas (Martínez et al. 2017). En palabras de Jordán et al (2017:265):

"Las actuales trayectorias de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios urbano-ambientales expresadas en la urbanización de la región confirman la inviabilidad del patrón actual de desarrollo y los crecientes costos económicos, sociales, políticos y ambientales de la prolongación del statu quo, y señalan la necesidad de movilizar sendas de desarrollo más sostenibles".

Si bien en muchos casos los distintos gobiernos han recurrido a la construcción de vivienda social como estrategia para facilitar el acceso a la vivienda, sistemáticamente han fracasado en dar respuestas a las necesidades habitacionales de los grupos vulnerables (Di Virgilio, et al., 2014). Así, amplios sectores de la población se han visto obligados a desarrollar

¹⁶ A modo de ejemplo, La Agenda 2030 plantea la temática urbana como transversal al desarrollo, motivo por el cual requiere de respuestas integrales que aborden íntegramente la sostenibilidad.

¹⁷ Rescatado de Jordán et al. 2017:68.

estrategias propias, dando lugar, entre otros fenómenos, a las urbanizaciones informales (Di Virgilio, et al., 2014; Yuriria Orozco, 2015). Aproximadamente entre el 20% y el 30% de los habitantes de ALC ocupan una vivienda sin contar con documentación que acredite su propiedad (ONU-Hábitat, 2006). Esto habilitó dos mercados de suelo urbano paralelos en ALC, uno formal y otro informal (Winchester y Jordán, 2017):

“A principios del siglo XXI, en muchos países el sector informal sigue proporcionando soluciones de hábitat (...) siendo los porcentajes del 37% en la Argentina, del 56% en Colombia y del 30% en México (Abramo, 2012)” (Winchester y Jordán, 2017:232).

Esta informalidad se corresponde con un déficit -sobre todo cualitativo- en materia de vivienda, aunque también cuantitativo. En ALC, en 2009, casi 1 de cada 3 hogares habitaba una vivienda inadecuada (Bouillon y otros, 2012:27)¹⁸. Ésto es representado en el siguiente gráfico elaborado por Bouillon y otros (2012):

*Figura 4. América Latina (18 países): Déficit de vivienda urbana, 2019.
(En porcentaje de hogares).*

País	Total	Total rural	Total urbano	Déficit cuantitativo	Total déficit cualitativo
Argentina	32	...	32	6	27
Bolivia (Estado Plurinacional de)	75	93	64	30	34
Brasil	33	44	32	6	25
Chile	23	53	19	3	16
Colombia	37	71	27	9	19
Costa Rica	18	26	12	2	10
Ecuador	50	66	41	10	31
El Salvador	58	74	50	8	41
Guatemala	67	79	56	11	46
Honduras	57	72	42	2	41
México	34	58	28	2	26
Nicaragua	78	88	70	12	58
Panamá	39	58	37	8	29
Perú	72	98	60	14	46
Paraguay	43	50	39	3	36
República Dominicana	41	56	35	3	32
Uruguay	26	...	26	0	25
Venezuela (República Bolivariana de)	29	...	29	8	20

Fuente: C. Bouillon et al. (2012). Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012, sobre la base de E. Rojas y N. Medellín, “Housing policy matters for the poor: housing conditions in Latin America and the Caribbean 1995-2006”, Documento de Trabajo, N° IDB-WP-289, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2011.

¹⁸ Según cifras recopiladas por Bouillon et al. (2012), 12% de las viviendas están construidas con materiales poco adecuados; 6% presentan hacinamiento; 21% son deficientes en materia de infraestructura básica y 11% tienen inconvenientes en relación a la seguridad de la tenencia.

Como apunta Fernandes (2011), quien sistematiza los rasgos de esta problemática, las prácticas y los patrones varían entre los distintos asentamientos informales¹⁹. No obstante, en la mayoría de los casos esta situación transgrede lo legal en cuanto al uso, la planeación, la edificación y tributación del suelo. En cuanto a lo social, algunos rasgos comunes son: “la exclusión de servicios básicos²⁰, la infraestructura, los espacios públicos y los establecimientos colectivos” (2011:7)²¹. A ello se suma el estigma social -que los excluye del mercado de trabajo formal y los señala como focos de delincuencia, vandalismo y desempleo (Botes, 1999). Incluso, en algunos casos son muros físicos los que excluye a las comunidades del resto del conjunto urbano. Otras características comunes son el uso indiscriminado de la violencia policial y el crimen organizado, entre otras cuestiones.

En términos políticos, Fernandes (2011) apunta a la manipulación política debido a la situación de ambigüedad legal en el que se insertan amplios sectores de la población, el clientelismo político, que en muchos casos retroalimenta la informalidad, y, en ocasiones, la exclusión sistemática del proceso político. Por último, en términos económicos, la informalidad genera ciudades “intrínsecamente ineficientes además de una gestión urbanística costosa” (2011:8), crecimiento económico por debajo de su potencialidad (Winchester y Jordán, 2017), baja productividad y altos niveles de informalidad laboral que retroalimentan la vulnerabilidad social (Jordán et al., 2017; Margulis, 2016; citado por Riffo y Jordán, 2017). Según el BID (2019)²², estas poblaciones suelen padecer un déficit en sus niveles de desarrollo humano y productivo, y en general, no logran beneficiarse de los programas sociales existentes

A esto se suma una aproximación estatal ineficiente: Falta de planes nacionales que regulen el sistema de ciudades (Clark y Clark, 2014), debilidades en la gobernanza municipal (Fuchs,

¹⁹ En el contexto de la sociedad capitalista, el acceso a la vivienda se rige fundamentalmente por la lógica de mercado. Cuando las familias no logran insertarse en el mercado de trabajo y, por ende, generar ingresos que les permitan incorporarse formalmente al mercado inmobiliario (a través de mecanismos de compra, venta o alquiler), entonces se ven obligadas a recurrir a otras estrategias. Entre ellas, la autoproducción de tierra y vivienda (Rodríguez, et al. 2007; Harvey, 1997; Harvey, 2003; Stiglitz, 2002; Tedeschi, 2007; Mejica, 2016).

²⁰ Dentro de la concepción de “servicios básicos” se debe concebir el amplio espectro de los servicios públicos urbanos: Servicios de infraestructura básica como el agua, el saneamiento y la electricidad; servicios municipales de limpieza, alumbrado y recolección de residuos; servicios sociales de policía, bomberos, servicios de salud; y de movilidad, entre otros (MSDUV, 2019).

²¹ A esto se suma la segregación residencial, el hacinamiento, la gentrificación, las brechas en la movilidad, inseguridad, la localización de los hogares en zonas de riesgo, entre otros (ONU-Hábitat, 2016; CAF/ONU-Hábitat, 2014; CEPAL, 2016; BID, 2016).

²² Perfil del Proyecto PISU. BID, 2019.

2012), falta de conformidad en el accionar sobre un mismo territorio entre los distintos niveles de gobierno (Davis, 2004), es decir, políticas aisladas, fragmentarias, marginales y sub-financiadas (Jordán et al. 2017; Bouillon, 2012; Jaiman, 2014; Lago, 2007). ¿El resultado? Ciudades con desarrollo fragmentario, amplios niveles de desigualdad, falta de inclusión urbana (Jordán et al., 2017) y baja capacidad de prevenir y atender riesgos ambientales (Ravaillon et al 2009).

Esto es a su vez profundizado por los altos costos de vivienda en las ciudades latinoamericanas (Roy, 2005). Según Bouillon et al, (2012), el 43% de los hogares de 41 ciudades de ALC no pueden financiar una vivienda adecuada en el sector formal. A modo de ejemplo, en Brasil el precio promedio de la vivienda importa 13 veces el ingreso promedio, y en Colombia casi 5 veces (Winchester y Jordán, 2017:248). Según el Instituto de Economía (INECO) de UADE, en mayo del año 2020 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se necesitaron en promedio 6.67 salarios para adquirir un M² de vivienda nueva y 5.87 para un M² de vivienda usada.

Esto promueve la construcción de barrios informales en áreas periurbanas lejos de los servicios y las oportunidades (Roy, 2005; ONU-Hábitat, 2013). “Si bien (...) la urbanización ha conllevado mejoras sustanciales en las condiciones de vida de la población latinoamericana, el estilo de desarrollo periférico, (...) plantea limitaciones graves para el logro de una urbanización más inclusiva y más balanceada” (Riffo y Jordán, 2017:39). En otras palabras, este rasgo de la urbanización produce y reproduce desigualdades en diferentes dimensiones, sobre todo la espacial.

Por último, la literatura concuerda en el carácter multidimensional y complejo de este fenómeno (Glaeser, 2011; Florida, 2013; Sassen, 2012; Davis, 2006; Brenner y Schmid, 2016). Por eso, la gestión del suelo parece ser la principal herramienta para direccionar la trayectoria del desarrollo urbano hacia el punto en que se logren subsanar las deficiencias y vulnerabilidades sociales. Asimismo, la integración social de estos sectores también debe considerarse (Winchester y Jordán, 2017).

En Argentina, el panorama no parece ser mucho más alentador. Si bien cualquier nivel de precariedad habitacional debiera alarmar a los *policymakers*, la dimensión de esta problemática en Argentina, y específicamente en el GBA cobra central importancia. En

relación a sus países vecinos, Argentina cuenta con un 9,3% de hogares pertenecientes a los dos quintiles de ingreso inferiores con tenencia informal de la vivienda. Esos números son del 4,3%; 1,7% y 2,3% para Brasil, Chile y Paraguay respectivamente (PISU GBA. Perfil del proyecto. 2019).

Desde el retorno de la democracia (1983), la cuestión habitacional en el país, en general, y en el Gran Buenos Aires, en particular, se ha profundizado. A nivel país, “el 40% de las unidades del parque habitacional presenta problemas constructivos y/o no logra adecuarse a la cantidad, características y/o necesidades de los hogares que las habitan” (Di Virgilio y Rodríguez, 2018:214). Este porcentaje refleja un total de 4.446.121 viviendas cuya principal ubicación se encuentra en Gran Buenos Aires (GBA), aglomerando el 33,3% del déficit total, y específicamente en los partidos del Conurbano²³ (Di Virgilio, M., y Rodríguez, C., 2018). No obstante, el Conurbano ha sido poco priorizado por la política social.

Uno de los fenómenos que refleja la crisis habitacional estructural es el crecimiento y la multiplicación de las villas y de los asentamientos de origen informal, replicando la tendencia ya explicada para la región. Según datos del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), Argentina actualmente cuenta con 4.416 barrios populares a lo largo del país, la mayoría (65,91%) afectada por un déficit cualitativo (Di Virgilio, M., y Rodríguez, C., 2018).

En el GBA, 415.577 hogares presentan déficit habitacional cuantitativo, y un millón un déficit cualitativo, cifras por encima de la media de los déficits habitacionales del país (PISU GBA. Perfil del proyecto. 2019).

²³ Los municipios del conurbano registran el 83,2% de las situaciones deficitarias locales, frente a un 16,8% de la CABA (Di Virgilio, M., y Rodríguez, C., 2018).

Figura 5. Magnitud del déficit habitacional según tipo, total país.

Tipo de déficit/política requerida	Frecuencias		%	
Viviendas no deficitarias	6 615 178		58,2%	-
Déficit cuantitativo	1 399 177	-	12,3%	100%
• Viviendas irrecuperables	-	1 223 521	-	87,4%
• Viviendas con hogar externo allegado y/o con núcleo interno allegado*	-	162 679	-	11,6%
• Viviendas irrecuperables y hogar externo allegado y/o núcleo interno allegado*	-	12 977	-	0,9%
Déficit cualitativo	2 930 297	-	25,8%	100%
• Viviendas con necesidad de mejoras	-	2 284 225	-	78,0%
• Viviendas con necesidad de ampliación	-	305 685	-	10,4%
• Viviendas con necesidad de mejoras y ampliación	-	340 387	-	11,6%
Déficit cualitativo y cuantitativo	116 647	-	1,0%	-
NS	301 825	-	2,7%	-
Total viviendas	11 363 124	-	100,0%	-

* El requerimiento efectivo de viviendas en estas categorías puede suponer multiplicar por dos o más la cantidad de las deficitarias que en ellas se consigan, según la cantidad de hogares y/o núcleos allegados. Véase la tabla 6.1.

Fuente: Di Virgilio, M., y Rodríguez, C., (2018). Elaboración sobre la base de la ENES-Pisac.

Figura 6. Falta de acceso a servicios según el tipo de déficit prevalente.

Servicio al que no tiene acceso	Predomina déficit cuantitativo	Predomina déficit cualitativo
Sin alumbrado público	X	
Sin servicios de recolección de basura	X	
Sin pavimento		X
Sin desagüe pluvial		X
Sin veredas		X
Sin vigilancia policial		X
Transporte a más de 10 cuadras		X
Servicios de educación a más de 10 cuadras		X
Servicios de salud a más de 10 cuadras		X
Plazas a más de 10 cuadras		X
Presencia de factores contaminantes		X
Conexión eléctrica fuera de la vivienda y dentro del terreno		X
Conexión eléctrica fuera de la vivienda y del terreno o sin conexión eléctrica	X	
Sin conexión de gas (en todas sus variantes)		X

Fuente: Di Virgilio, M., y Rodríguez, C., (2018).

¿Qué reflejan estas cifras? Que el total de las viviendas que presentan un déficit cualitativo sea mayor a las que presentan uno cuantitativo permite comprender que, en definitiva, en Argentina el problema habitacional no remite a uno de acceso a la vivienda, sino a uno de acceso a la vivienda adecuada -en lo referido a su estructura, espacio y disponibilidad de

servicios públicos domiciliarios- y de derecho a la ciudad, tal como habían expresado Yacovino et al. (2016)²⁴.

A esto se suma la escasa participación social que ha sido motivada a la hora de pensar soluciones al problema habitacional. Esto, en palabras de Rodríguez et al. (2011) hace prevalecer un paradigma individualizante que desconoce la organización social en tanto sujeto político y colectivo. Así, desconoce el carácter histórico de las formas de hábitat popular y los procesos de autoproducción, y de la historia y cultura de los barrios e individuos involucrados.

A modo de conclusión, la cuestión habitacional en América Latina y en Argentina se caracteriza por importantes déficits tanto cualitativos como a nivel cuantitativos. Su problemática excede la mera cuestión habitacional, abarcando la multiplicidad de esferas de la calidad de vida de un individuo (cuestiones sociales, políticas, económicas y culturales). Los esfuerzos de los sucesivos gobiernos por revertir esta situación ha tenido poco éxito, pero en los últimos años el trabajo sobre el desarrollo de “lecciones aprendidas” producto de las distintas intervenciones ha prevalecido. Podemos sostener que existen consensos sobre qué tipos de intervención no han funcionado en los distintos países. Resulta importante entonces, comprender qué tipo de iniciativas se han orientado de manera efectiva en la región a la integración social y urbana de los sectores de menores ingresos, cómo piensan la (re)urbanización de los barrios y cómo facilitan (o no) la participación de la población destinataria en su desarrollo.

Breve resumen de la tendencia cronológica en las políticas urbanas Latinoamericanas

Pasaremos a desarrollar, ahora, la tendencia en la cronología de las políticas urbanas latinoamericanas y las distintas formas de respuesta estatal que el gobierno argentino ha adoptado, tanto a nivel nacional como a nivel local, en Buenos Aires. Luego explicaremos el abordaje de la Gestión Participativa Directa en la región y en Argentina. Finalizamos el

²⁴ Es importante comprender la multidimensionalidad de la problemática. La cuestión habitacional implica una serie de servicios que permitan satisfacer, por ejemplo, redes de infraestructura adecuadas, un medio ambiente sano, servicios de salud y educación, actividades recreativas, movilidad y transporte, una ubicación adecuada al acceso de las oportunidades de inserción laboral, seguridad, accesibilidad física, seguridad jurídica de la tenencia, privacidad, entre otras (Rodríguez et al., 2011; Di Virgilio, M., y Rodríguez, C., 2018)

apartado explicando cómo la participación comunitaria fue incluida por los distintos organismos internacionales en la agenda sobre urbanización.

Las estrategias de intervención estatal en cuestiones de déficit habitacional y acceso a la ciudad, a nivel regional y en Argentina, han sido diversas. La autoproducción de la vivienda, la facilitación del acceso a la tierra, subsidios para la mejora de la vivienda, la redistribución económica y el establecimiento de redes de seguridad social, entre otras. No obstante, a partir de los años 90', se ha desarrollado una tendencia hacia proyectos de reurbanización integrales, impulsados en parte por agencias internacionales como ONU Hábitat, el BM y el BID. Para comprender mejor la integralidad de estas políticas y su beneficio frente a otras opciones de política pública, es relevante desarrollar una breve cronología de las distintas intervenciones que han primado en la agenda latinoamericana.

Ya adentrándonos en la cronología, Sepúlveda y Fernández (2006) identifican tres generaciones de políticas llevadas a cabo en la región. La primera (años 50'), se basó en una política de gestión vertical, autoritaria y/o paternalista. Implementó la erradicación de los asentamientos populares: desalojos y traslados forzosos (Botes, 1999; Zapata, 2016). Así, dio lugar al financiamiento de la oferta de vivienda por parte de grandes empresas inmobiliarias, que construyó viviendas “modernas”, agrupadas en conjuntos habitacionales alejados de los barrios donde residían los habitantes. Así se caracterizaron las políticas de “llave en mano”²⁵, que hacia los años 60' y 70' fueron desestimadas por su baja utilidad (Martínez, 2015).

Hacia los años 1960 y 1970, las políticas habitacionales en países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia se enfocan en facilitar el acceso a la vivienda a ciudadanos con empleos formales, fallando en lo respectivo al abordaje de la población precarizada laboralmente, que representaba a más del 60% de la población del período (Murray, 2016; Silva, 1997). Estos años, e incluso 1980, se caracterizaron por un aumento de la informalidad y sucesivamente de la vivienda social precaria o insuficiente (Jordan et al., 2017).

La segunda generación de políticas habitacionales (años 80'), promovió programas de intervención gestionados por ONGs. En este contexto, los Estados se mostraron tolerantes

²⁵ Las políticas de vivienda “llave en mano” fueron una forma de otorgar “casas terminadas” a la población residente de asentamientos populares e informales. El nivel de cobertura de estas respuestas tendió a ser bajo y se caracterizó por el fuerte protagonismo del sector privado y la nula consulta con los beneficiarios de la política (Martínez, 2015).

ante los procesos de toma de tierras y/o de inmuebles, sin lograr soluciones a escala. Los programas se basaron en la autoproducción de la vivienda y, como los recursos de las familias eran escasos, muchas no lograron finalizar la construcción de sus casas. Muchos de estos programas requerían la relocalización de los hogares hacia zonas periurbanas donde la tierra tenía un menor costo, afectando negativamente las condiciones de vida de las familias (Brakarz, Greene y Rojas, 2002): Los alejaba de los centros urbanos donde se encuentra la mayor oferta laboral, disminuyendo sus posibilidades de salir de la pobreza (Litman, 2015), y aumentando la segregación social (Fisher et al., 2009). De esta forma, “[l]a injusticia espacial [fue] un plus que se añad[ió] a la injusticia y marginación social, cultural, económica” (Borja, et al. 2017).

Por último, la tercera generación de políticas habitacionales (a partir de los 90’) tuvieron como fin contrarrestar los problemas físicos del hábitat. Mantuvieron una perspectiva integral de la pobreza y se propusieron erradicarla, regularizando los asentamientos informales (Martínez, 2015). Concibieron a los “ocupantes informales” como parte de la solución urbana (Botes, 1999). Estos fueron los Programas de Mejoramiento de Barrios²⁶, que funcionan como antecedente directo a las iniciativas que se pretenden analizar en la presente investigación. Los programas se proponen “atender la pobreza extrema, garantizar la integralidad con otros programas y problemas, integrar los asentamientos a la ciudad formal, reorganizar los espacios públicos y mejorar y sanear ambientalmente el barrio” (Martínez, 2015: 4 y 5). Así, tienen la meta final de mejorar la calidad de vida de los habitantes de barrios vulnerables de forma sostenible en el tiempo (Yuriria Orozco, 2015).

Si bien la mayoría de los países han adoptado este tipo de iniciativas, la experiencia demuestra que no es sencillo diseñar programas que no empeoren las condiciones de los residentes. Más aún difícil, que la reviertan y mejoren (Fernandes, 2011). Según el BID (2016), la gestión urbana en la región ha sido débil, caracterizada por la poca autonomía financiera, la baja competitividad y el bajo nivel de participación ciudadana. Los procesos políticos respectivos a esta materia, en general, no han demostrado ser democráticos, participativos ni eficientes (Jordán et al., 2017). De hecho, aún muchos asentamientos

²⁶ Algunos ejemplos de programas en Latinoamérica son: el Programa de Recuperación de Barrios (Chile), el Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios (Bolivia), el Proyecto Barrio Ciudad (Honduras), el Programa Baixada Viva de Río de Janeiro (Brasil); el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal (México)

legalizados carecen de servicios básicos (agua, saneamiento, infraestructura, espacios públicos, etc.).

La respuesta estatal en Argentina y en Buenos Aires

A pesar de la dimensión que el déficit habitacional tiene en nuestro país, en general, y en el Gran Buenos Aires, en particular, las modalidades de intervención estatal sobre la cuestión habitacional han omitido la cuestión villera (Yacovino et al., 2016): han sido heterogéneas, generalistas, poco estables y permanentes, fragmentadas y hasta contradictorias. Han combinado la ausencia de intervención estatal (permitiendo que la dinámica de mercado ordene la ciudad), acciones limitadas e incongruentes y el desplazamiento forzado de estos grupos hacia zonas invisibilizadas de la ciudad.

Los propios organismos públicos parecen reconocer que ningún enfoque estatal ha abordado la problemática de forma global y estable:

“Los Planes y Programas para garantizar el acceso al suelo urbano y vivienda se han implementado de manera desvinculada con respecto a los planes de desarrollo urbano de las ciudades” (Informe presentado por SISU en 2019)²⁷.

La cuestión villera ha tendido a ser invisibilizada. Incluso, a pesar de la implementación de los planes federales entre los años 2004 y 2014 (Bettatis, 2009), la cuestión villera no logró una respuesta efectiva. De hecho, los niveles de desigualdad social, económica y territorial en Argentina han ido en aumento. Ésto, combinado con el desmedrado nivel de crecimiento poblacional: Al menos en CABA, entre 2001 y 2010 el crecimiento poblacional se focalizó principalmente en villas y asentamientos (Di Virgilio et al., 2017). A ello se suma el hecho de que la disponibilidad de información sobre villas y asentamientos a nivel nacional comenzó a consolidarse recién en el año 2016 con la creación del RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares). Este podría ser uno de los motivos por el cual las acciones estatales han solido beneficiar a sectores medios y grupos inmobiliarios, más que a la población-objetivo prevista y más carente (Tedeschi, 2007; Carrizosa, 2016).

²⁷ Recuperado de: “Integración socio urbana de barrios populares”. Link: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf Última vez visitado: 29/02/2020.

Además, interesa destacar que las diversas propuesta de intervención estatal²⁸ se corresponden con distintos proyectos de sociedad y patrones ideológicos sobre cómo debe resolverse la ecuación social entre los distintos grupos en una sociedad heterogénea (Zapata, 2016). En otras palabras, a cada forma de intervención estatal subyace una teoría social particular, un paradigma y un conjunto de supuestos que generan un impacto específico en la población sobre la que pretende intervenir y en la sociedad en general (Lund, 1984. Recuperado de Botes, 1999). Por eso:

“(…) lo que resulta efectivamente en los barrios una vez iniciados los procesos de “urbanización” es siempre incierto, ya que se trata de una construcción compleja que se va creando en la interacción de los diferentes actores en juego, en relación con ese barrio y su particular configuración social, histórica, política y cultural” (Cravino y Carvajal, 2012:156).

Así, los distintos paradigmas que poseen los funcionarios estatales previo a la intervención conforman un modelo de respuesta o accionar que, a su vez, se combina en una “construcción compleja” en la interacción con los beneficiarios y deviene en un resultado incierto. Esto toma especial relevancia al entender que las diferencias en el abordaje de la problemática entre distintas jurisdicciones y niveles de gobierno también refuerzan la segregación urbana.

En definitiva, en Argentina, el “carácter social” de la vivienda nunca ha sido completamente abordado por las intervenciones estatales, ni ha tenido fines específicamente redistributivos. La actuación ha sido mayoritariamente sectorial y no universal, y no ha abarcado al conjunto de los afectados (Zapata, 2016, Cravino y Carvajal, 2012). Además, las intervenciones se han basado en una mirada paternalista y etnocéntrica de la problemática. Los funcionarios han considerado saber qué es “lo mejor” para estas poblaciones, entendiendo a sus destinatarios como carentes de bienes materiales, de sentido y de cultura. Bajo este argumento es que los han excluido del proceso de toma de decisión, desconociendo la trama de significados en las que se insertan los vecinos de estos barrios.

²⁸ Una posible clasificación de los distintos tipos de intervención estatal es la presentada por Pelli (2010): (1) De facilitación del acceso al mercado, (2) Gestión vertical, autoritaria o paternalista (3) Gestión participativa institucional: los habitantes son interpelados por sus representantes políticos (4) Gestión participativa directa: Usuarios intervienen directamente en la gestión (5) Acción de la asistencia estatal a la autogestión: futuros habitantes a cargo de la gestión.

La Gestión Participativa Directa: Un cambio de paradigma a nivel regional

A pesar de las limitaciones identificadas en la acción del Estado en materia habitacional, desde los años 90', a nivel regional, en el marco de los proyectos vinculados al hábitat se ha puesto en marcha la lógica de intervención de gestión participativa directa (GPD) (Pelli, 2010). Esta metodología se desarrolla en paralelo a la tendencia global que ha hecho hincapié en la inclusión de mayores niveles de participación en las políticas de desarrollo, tanto en la teoría como en algunos intentos prácticos (Botes, 1999) y que ha demostrado tener mejores resultados que las intervenciones parciales. Este tipo de gestión ha dado lugar a las políticas de reurbanización integrales, que abarcan, no solo la vivienda, sino también el barrio, el capital social, el capital humano y el capital económico de los beneficiarios.

Este avance también ha traído aparejado nuevos dilemas en el campo de lo urbano: A una problemática a la que antes se le atribuían soluciones materiales, hoy se entiende que subyacen cuestiones que remiten a problemáticas políticas, conceptuales, territoriales, simbólicas y psicológicas (Janoschka, 2016). En definitiva, lo que emerge del conflicto no es solo un problema de acceso a la vivienda, sino, un problema de “acceso al suelo urbano y derecho a la ciudad” (Yacovino et al. 2016. P. 1; Carrizosa, 2016; Borja et al. 2017). Como sostiene Harvey (1977), la segregación espacial se vincula directamente con la segregación social que se produce en la ciudad. Por este motivo, “la cuestión villera” y de re-urbanización no puede pensarse como un problema habitacional más, sino que debe pensarse en base a su multidimensional.

Como plantean Cravino y Carvajal (2012), entre otros autores, en los barrios populares la sociabilidad, la identidad y la historia de sus habitantes están ligadas al hecho de vivir en el barrio. Por ende, su transformación tiene múltiples efectos en aspectos simbólicos y sociales. A la hora de implementar un programa de re-urbanización es menester la conciliación de los funcionarios estatales con las jerarquías de legitimación de los vecinos que se basan en sus propios sistemas de derechos y/o necesidades (Cravino y Carvajal, 2012). Y para ello, es importante la participación comunitaria en el proceso.

En Argentina, y sumado a esta tendencia regional, en el año 2016 se firmó el Acuerdo por la Urbanización de Villas. Este documento fue consensuado por la sociedad civil en pos de una

integración sociourbana²⁹. Esto cobra relevancia ya que, entre los diez puntos acordados que el Estado debiera respetar en sus planes de acción, el primero remite a la integración social y urbana de las villas al resto de la ciudad, y el segundo a que la urbanización debe realizarse *siempre* con participación vecinal. A su vez, ese mismo año, conjuntamente Gobierno Nacional y organizaciones sociales, se llevó a cabo el primer relevamiento de barrios populares a nivel nacional. Esto permitió visibilizar y redimensionar la problemática del hábitat informal, y establecer un punto de base para empezar a construir una respuesta en forma de política pública.

Hacia 2018, la reglamentación sobre la situación habitacional argentina cambió de paradigma con la sanción de la Ley N° 27.453: Ley de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. Según el gobierno, la nueva legislación serviría para mejorar y ampliar la infraestructura de los barrios, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad de los barrios, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Ésta pareciera ser la primera ley que da un entendimiento integral al abordaje estatal sobre la situación de villas, asentamientos precarios y núcleos habitacionales de Argentina.

A este viraje en la normativa nacional se suma el compromiso internacional que asume Argentina sobre la implementación de la Nueva Agenda Urbana, que acompaña a la Agenda 2030, en el marco de asambleas de las Naciones Unidas. El país se compromete a “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Objetivo 11 de los ODS)³⁰. Y con este compromiso, se suma al Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en Latinoamérica y el Caribe de 2016 a 2036 (ONU Hábitat, 2018).

A modo de conclusión, interesa destacar los esfuerzos de los distintos gobiernos por subsanar esta problemática han sido numerosos, aunque han carecido de efectos positivos o incluso

²⁹ Organizaciones sociales, ONGs, referentes académicos, sindicatos, y los/as vecinos/as. Para información detallada sobre los firmantes, visitar la sección Anexos.

³⁰ Otros objetivos relevantes a la temática son el ODS 7, sobre la mejora del acceso de los hogares a servicios de agua y saneamiento, el ODS 8 que promueve el acceso a trabajos decentes y el crecimiento económico inclusivo; el ODS 12 que impulsa la educación de la ciudadanía, entre otros.

hayan generado efectos negativos. No obstante, podemos ver que a nivel regional y local se ha producido un viraje hacia una concepción de la reurbanización de barrios informales que se liga a las experiencias y tendencias globales. Así, se mantiene una concepción multidimensional de la problemática y se propicia la participación comunitaria de los beneficiarios de las políticas. Parece haberse comprendido que la vulnerabilidad habitacional responde a un problema de acceso al suelo urbano y de derecho a la ciudad, más que uno de acceso a la vivienda adecuada. Ahora, resulta importante definir qué entendemos por “participación comunitaria”.



2. Claves teóricas de la investigación

En este capítulo abordamos la concepción de la “participación comunitaria”. Explicamos la relación que la literatura ha establecido entre este concepto y la democratización del desarrollo, los lineamientos para su correcta implementación, algunas experiencias empíricas sobre su puesta en práctica en distintas políticas habitacionales globales, regionales y locales y los beneficios que han traído aparejada, bajo un análisis teórico y empírico.

¿De qué hablamos cuando hablamos de “Participación comunitaria”?

Los términos “participación” y “comunitaria” son ambiguos y hasta pueden ser elusivos, por eso es importante definirlos en base a una recopilación bibliográfica que incluya distintas perspectivas. La *participación comunitaria* ha sido entendida por la literatura como un proceso colaborativo, participativo e incluyente. Relativo a la “democracia”, sobre todo a la democracia participativa, y a la “justicia”: “son los movimientos poblacionales los únicos garantes de la realización efectiva del derecho a la vivienda y del acceso a los servicios” (Massiah, 2017 citaro en Botes, 1999). Es la forma de incluir a la ciudadanía y a sus intereses particulares -no individuales- mediante sus contribuciones personales, en los procesos decisorios, para concebir la satisfacción de necesidades colectivas (Ziccardi, 2004; Grau, 2004).

En palabras de Botes (1999), citando a Clark (1991), la idea de la participación comunitaria en procesos de desarrollo surge del intento de democratizar el desarrollo: Que llegue a todos los ciudadanos, y que todos los ciudadanos tengan voz en las decisiones que afectan sus vidas (Stiglitz, 2002). Este concepto se basa en la idea de que cada individuo conoce su mundo mejor que cualquier foráneo. Como sujetos racionales, pueden determinar sus propias prioridades de desarrollo y luego trabajar en pos de su realización, utilizando los medios que les son propios (Botes, 1999).

Una “comunidad” implica a un grupo de personas que interaccionan (Thornton y Ramphele, 1989),³¹ comparten valores y normas comunes, un sentido de pertenencia, y se ubican en un área geográfica marcada: comparten experiencias socio-espaciales. Bajo esta concepción, una “comunidad” en un asentamiento informal implica la experiencia compartida de la vida

³¹ Los autores citados son las referencias que a su vez realiza Botes (1999) al explicar los conceptos.

cotidiana que se desarrolla en un barrio de origen informal y que presenta carencias materiales importantes. Estas personas tienen relaciones personales, que a su vez son multidimensionales, esto es, que se desarrollan dentro de organizaciones sociales, comprando en las mismas tiendas, asistiendo al mismo club, a una iglesia común, etcétera.

Algunos autores (Gopal y Marc, 1994: 12) incluyen en su definición de “comunidad” a organizaciones de base, los habitantes que serían beneficiarios de las políticas de reurbanización -en grupos o individuales-, grupos informales de actores económicos cuyas actividades podrían ser afectadas por los procesos de reurbanización, entre otros actores que potencialmente se ven en desventaja ante el proceso de implementación de la política pública en el barrio. Otros, (Reid, 1989) sostienen una visión más amplia que incluye también a organizaciones voluntarias privadas, cooperativas, escuelas, empresarios privados. Personajes que actúan como fuentes de información para la planificación e implementación del proyecto en cuestión³².

Las comunidades son dinámicas, están en constante flujo. Muchos autores se oponen a la idea de una comunidad homogénea en cuanto a sus intereses (Botes, 1999), y/o a la posibilidad de que sea representada por una única organización (Dudley, 1993: 11; Friedman, 1992: 8-9; Galjart, 1995:19)³³. En tanto es constituida por un amplio grupo de individuos pertenecientes, las perspectivas y valores presentes en ella serán amplios. Sobre todo, comprendiendo que los grupos de interés más poderosos podrían tender a dominar a los más débiles y/o menos alfabetizados, idea que será elaborada más adelante (Botes, 1999). Por eso, no debería esperarse que una comunidad dentro de un asentamiento informal sea *per se* cohesiva, homogénea o esté integrada: Podría existir estratificación social, económica y política; conflictos y rivalidades; experiencias disímiles³⁴ (Botes, 1999; Di Virgilio y Mendoza, 2003).

Por su parte, la “participación” puede ser entendida como una interacción de dos partes o más (Koesoebjono-Sarwono, 1993; Catenazzi y Chiara, 2009) en un proceso de construcción de consenso. Una instancia en la que las personas pueden influenciar el proceso de formulación

³² Los autores citados son las referencias que a su vez realiza Botes (1999) al explicar los conceptos.

³³ Los autores citados son las referencias que a su vez realiza Botes (1999) al explicar los conceptos.

³⁴ El conflicto entre distintos grupos al interior de la comunidad pueden ser una dificultad a la hora de llevar a cabo procesos participativos. Como explica Botes (1999), en comunidades de Sudáfrica, Tswarangano y en Boikhustsong, ambos asentamientos informales en Kimberly, Provincia del Cabo Norte, la rivalidad entre organizaciones de la comunidad retrasaron las intervenciones habitacionales y hasta devinieron en conflictos violentos. Es importante comprender esta potencialidad para poder prever y evitar futuros conflictos.

de políticas públicas (Bhatnagar y Williams, 1992. Citados por Botes, 1999). Autores como Catenazzi y Chiara (2009) llevan el concepto más allá al entenderlo como una parte del proceso mínimo de toma de decisiones para la política pública. De esta forma los actores identifican problemas, proponen y negocian alternativas de resolución generando alternativas al diseño y gestión de la política, y son parte del seguimiento de las intervenciones en sus comunidades (De la Mora, 1992; Bazzaco y Sepúlveda, 2018; Stiglitz, 2002; Bhatnagar y Williams, 1992). Según una resolución de la ONU de los años 70's, la "participación" fue definida por un grupo de expertos como:

“La creación de oportunidades para permitir que todos los miembros de una comunidad y la sociedad en general contribuyan activamente e influyan en el proceso de desarrollo y compartan equitativamente los frutos del desarrollo” (Midgley et al., 1986: 24 según Botes, 1999).

No obstante, estas definiciones en el pasado han sido sobre todo conceptos retóricos y atractivos más que lineamientos teóricos concretos. Es importante comprender que la participación comunitaria no implica la mera asistencia de los vecinos a las reuniones pactadas por los funcionarios. Como se rescata del caso de Freedom Square³⁵ (1994), a pesar de que la asistencia a las reuniones comunitarias fue alta, la mayoría expresó sentir que no estaba involucrado en el proyecto urbano (Botes, 1999). Más contemporáneamente, el caso del Programa Hábitat en México (2009-2012), según Barba y Ochoa (2015), tuvo resultados insuficientes en trece de las catorce variables previstas a intervenir. Una de sus principales falencias fue trabajar con canales de participación comunitaria meramente formales, es decir, que no funcionaron como un mecanismo efectivo de “vigilancia y retroalimentación” del programa.

De estos ejemplos prácticos se rescata que la participación comunitaria debe ser auténtica, debe ser un proceso colectivo y activo. Debe involucrar a la comunidad en el diseño del programa, la toma de decisiones compartida y la implementación (Stiglitz, 2002; Botes, 1999). Todo esto, en un contexto de transparencia, apertura y diálogo abierto, condiciones propicias para el desarrollo del compromiso cívico (Stiglitz, 2002; Bresciani, 2006; Catenazzi y Chiara, 2009; Zapata, 2016). Debe haber algún grado de distribución del poder en la toma de decisiones, solo así la comunidad se sentirá propietaria, proponente y fiscalizadora de la

³⁵ Freedom Square es el caso de estudio elegido por Botes (1999). Es un asentamiento informal en las afueras de Bloemfontein, la capital de la Provincia del Estado Libre de Sudáfrica.

instancia de desarrollo (Botes, 1999; Bazzaco y Sepúlveda, 2018). Y para que esto sea posible, es importante que los gobiernos tomen la responsabilidad de asegurar a los ciudadanos que cuenten con el nivel de conocimiento e información necesaria para tomar las mejores decisiones que potencien su capacidad de auto-desarrollo a futuro.

Como plantean Bazzaco y Sepúlveda (2018), la participación comunitaria es una forma de construir identidades e involucrar las distintas visiones de desarrollo que aportan los distintos grupos sociales. Permite la negociación entre los actores para consensuar una estrategia y un significado del desarrollo. Es así un medio para la superación de los conflictos sociales y políticos. Es un insumo que brinda información valiosa al proyecto de desarrollo, y un mecanismo que potencia los recursos estatales y aumenta su focalización. A su vez, es la afirmación de una cultura de mutuo reconocimiento entre el Estado y los ciudadanos (Ossa, 2016).

La forma que tome la participación comunitaria tendrá relación estrecha con la forma en que los funcionarios piensen y entiendan el desarrollo y la pobreza (Botes, 1999)³⁶. Por eso, la forma que tome será específica al contexto: al tipo de comunidad que se busque intervenir, su tamaño, su cohesión, la construcción subjetiva que se elabore sobre el problema a intervenir³⁷, la voluntad de los funcionarios, entre otras cuestiones.

En los casos de asentamientos informales, no se puede esperar que por su situación de vulnerabilidad quieran o puedan participar y que lo hagan de forma organizada y homogénea. Como en cualquier otro caso en que se requiera la participación de la ciudadanía, no se puede esperar que ésta cuente con demasía de tiempo, energía ilimitada para intervenir o que no existan intereses contrapuestos o grupos de interés que busquen rédito propio. Se debe advertir también que, en general, los que accedan a los espacios de participación no siempre serán los más pobres de los pobres. Por eso, el gobierno deberá encontrar la forma de acceder a ellos para generar un espacio de desarrollo accesible a todos los miembros de la comunidad, compensando las asimetrías entre los distintos actores. Como explica Botes (1999), la

³⁶ Son muchos los mecanismos de participación existentes. Algunos de ellos, los plebiscitos de participación directa, los comités de representación delegativa, los comités de participación representativa directa, entre otros. (Olken, 2010)

³⁷ Es clave entender que dicha “construcción subjetiva” debe ser vista como una construcción de sentido común, más que como una sumatoria de “saberes sociales”, citando a Catenazzi y Chiara (2009).

urgencia que mueve a estos ciudadanos hacia la construcción de alternativas puede ser convertido en un activo a la hora de formular políticas públicas de calidad.

En este sentido cobra relevancia la relación entre la comunidad y los asesores técnicos o los agentes burocráticos: “[El desarrollo comunitario] es el proceso por el cual los esfuerzos de las personas se unen con los esfuerzos de las autoridades gubernamentales para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la comunidad” (Naciones Unidas, 1971:2. Traducción personal). Para concebir esta ayuda mutua es necesario construir relaciones de calidad. Éstas deben basarse en la horizontalidad, la transparencia de los procesos, el respeto por la identidad cultural de la comunidad y el aprendizaje mutuo. Sobre todo, deben estar previstas en arreglos institucionales que dispongan una gestión flexible de la pobreza. (Bazzaco y Sepúlveda, 2018; Ziccardi, 2004). Se debe basar en la construcción de acuerdos y compromisos de largo plazo, como así prever una dirección de la acción (Catenazzi y Chiara, 2009; Bresciani, 2006).

Algunas de las pre-condiciones esenciales para el correcto desarrollo de la participación comunitaria explicadas por Botes (1999) son: que existan espacios de escucha a los miembros de la comunidad, espacios en que prime la igualdad de los roles, que la comunicación sea fluida, abierta e inclusiva; que exista un proceso de empoderamiento de la comunidad y de construcción de capacidades, que existan mecanismos de apoyo a la comunidad y de resolución de conflictos y descentralización en la toma de decisiones, entre otras.

Habiendo abordado conceptualmente la “participación comunitaria” proseguimos a explicar los beneficios que esta práctica ha traído aparejada en distintos casos. Para ello, haremos un breve recorrido teórico y empírico sobre distintos casos globales, regionales y locales. Así, daremos cuenta de distintos mecanismos por los cuales la participación genera impactos positivos a los fines de la concreción de políticas habitacionales integrales y sostenibles en el tiempo.

*Sobre la relevancia y los beneficios de la participación comunitaria en las políticas urbanas
Intervenciones estatales poco efectivas y la falta de participación*

Como se ha explicado anteriormente, la re-urbanización de villas no puede pensarse como un problema habitacional más, y se ha demostrado que tampoco puede pensarse bajo una lógica

verticalista de provisión de soluciones por parte del Estado (Pelli, 2010). Este desafío multidimensional, siguiendo las experiencias globales de los últimos años, debiera ser abordado bajo una lógica también integral. Y tanto como integral, también cualitativa, responsiva a las distintas circunstancias.

Como sostiene Bresciani (2006), el éxito de las políticas de desarrollo urbano no debe ser medido por indicadores cuantitativos, como se acostumbra, sino que se debe indagar en las particularidades de cada caso, y en los éxitos cualitativos. El autor logra demostrar que a medida que las ciudades, en su caso chilenas, mejoran y aumentan el acceso a la vivienda propia, los niveles de insatisfacción y conflictividad de los ciudadanos también tiende a aumentar. Botes (1999) agrega a la explicación que, según las visiones de los pensadores del ‘desarrollo centrado en las personas’³⁸, es posible que un país se desarrolle económicamente, mientras que el bienestar de sus pobladores disminuya. Siendo ésto contrario a lo podríamos intuir, es necesario preguntarnos por su motivo.

Una de las causas por las cuales las intervenciones son poco efectivas, especialmente a largo plazo es, entre otros motivos, la falta de apoyo a la intervención por parte de la ciudadanía: La ciudadanía, ante su exclusión del proceso de decisión, termina oponiéndose a la aplicación de soluciones generales y estandarizadas que no identifican las demandas específicas de cada comunidad (Bresciani, 2006; Poggiese, 2000; Cravino y Carvajal, 2012). Siguiendo las “lecciones aprendidas” presentadas por SISU³⁹:

“ (...) En la medida en que el diálogo con los vecinos ha tendido a reducirse a la presentación de proyectos y planes sin lugar a la negociación y mejoramiento, los resultados han sido magros” (P. 15, 2019).

De aquí la importancia que tiene la legitimidad al proceso que otorga la participación. En esta línea, y contrario a lo que se podría intuir, la literatura indica que las mejores intervenciones no suelen ser las que cuentan con un mayor nivel de financiamiento, sino las que logran conformar un equipo de trabajo local, multidisciplinario y con capacidad de gestión; y que así,

³⁸ Este concepto se centra en la idea de que las personas, y las comunidades a escala local, son las fuentes que pueden dar lugar al desarrollo. Se profundizará sobre esto más adelante.

³⁹ Recuperado de: “Integración socio urbana de barrios populares”. Link: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf Última vez visitado: 29/02/2020.

logran representar y equilibrar de la mejor manera las demandas de la comunidad (Bresciani, 2006; Cravino y Carvajal, 2012; Zapata, 2016; Bettatis, 2009).

En los casos de India y Sudáfrica, Cadribo (1994)⁴⁰ comparte las observaciones de los miembros de la comunidad y su descontento respecto a los enfoques paternalistas en las medidas de desarrollo (Traducción propia):

"Ellos (los desarrolladores) llegaron ya sabiendo todo. Vienen aquí y miran alrededor, pero solo ven lo que no está aquí" (Indian Villager).

"Los desarrolladores llegaron de la noche a la mañana, acaban de llegar (...) Nos hicieron pensar que vendrían a salvarnos" (colono informal Vryburg, Provincia del Noroeste, Sudáfrica).

Estas rispideces entre los habitantes de los barrios y los “encargados de llevar el desarrollo” es un problema frecuente⁴¹ a la hora de abordar intervenciones en las comunidades. Este error es observado en un caso local por Cravino y Carvajal (2012): en el caso de San Isidro, la política de reurbanización implementada en 2005 fue paternalista y etnocéntrica, entendió al vecino como un “objeto” de política pública, en vez de “sujeto beneficiario”. Dados los problemas de legitimidad que tuvo el proyecto, la política no logró concluir sus objetivos. Esto ejemplifica cómo la cuestión urbana pone en debate si los ciudadanos residentes en asentamientos informales son parte del problema o parte de la solución, en palabras de Botes (1999).

Según Yacovino (2016), esto mismo ha ocurrido sistemáticamente en Buenos Aires, como en la fallida regulación de la Villa 19-barrio INTA y en la conformación del Barrio Papa Francisco. Esto no sólo debilitó el poder del Estado para penetrar en las villas, sino que también fortaleció la capacidad de veto de la comunidad. En casos más extremos, también ha empobrecido o empeorado la situación inicial de los beneficiarios (Tedeschi, 2007; Botes, 1999; Carrizosa, 2016), al margen de que su entusiasmo por el proyecto se va agotando y sus niveles de participación presente y futura, decayendo (Ziccardi, 2004). Como conclusión, no solo es importante prever la existencia de participación comunitaria, sino también su correcta

⁴⁰ Citado en Botes (1999).

⁴¹ En el caso de Haití, el programa de reforestación que aplicó una metodología top-down no tuvo éxito sino hasta que la comunidad pudo elegir la forma de la intervención: De 3 millones de árboles planificados a plantar, se terminaron plantando 20 millones (UNOP, 1992:15)

implementación ya que la sensibilidad social en estas situaciones es alta (Tedeschi, 2007; Cravino y Carvajal, 2012; Ziccardi, 2004).

Por último, en muchos casos los “problemas duros” (técnicos, financieros, físicos, materiales) son concebidos como más importantes que los “problemas blandos” (la participación comunitaria, los procesos de toma de decisión, el establecimiento de pactos sociales eficientes, el desarrollo de capacidades organizacionales y el empoderamiento) (cf. Moser, 1989; Sowman y Gawith, 1994: 567-568)⁴². Este “sesgo técnico” -que suele entender a los procesos sociales como efímeros, lentos o poco relevantes-, descuida el hecho de que los problemas blandos pueden ser tan relevantes, o incluso más, que los duros. Botes (1999) ejemplifica este sesgo con los casos de los proyectos de vivienda de Tswaragano-Kimberley (Provincia del Cabo Norte) y Freedom Square-Bloemfontein (Provincia del Estado Libre) de Sudáfrica, en 1995. Debido a limitaciones temporales, éstos no dedicaron tiempo para la elaboración de un pacto social que permita la participación social efectiva, y se provocó el retraso de los proyectos por varios meses. Por eso es importante elaborar un proyecto de intervención que incluya un plan de acción sobre las dimensiones sociales, con mecanismos adecuados (Botes, 1999, Bresciani, 2006; Catenazzi y Chiara, 2009; Font, 2004). Ahora bien, ¿Por qué es importante la participación?

La utilidad de la participación comunitaria y el desarrollo comunitario

El aporte de la participación radica en que los ciudadanos poseen un “conocimiento útil” (Lindblom y Cohen, 1979, citados por Brisciani, 2006; Bazzaco y Sepúlveda, 2018) producto del aprendizaje social y conocen sus prioridades (Cohen et al. 2016). Pueden aportar mejor información, clarificar la comprensión de la problemática y trabajar en pos de acuerdos entre los distintos actores involucrados ampliando las alternativas de solución (Atria, et al. 2003; Balbo et al., 2003; Poggiese, 2000; Bresciani, 2006). Esto garantiza que los programas de política pública sean coherentes con los valores y las normas de la comunidad, con sus intereses y sus necesidades, reduciendo los costos económicos y sociales que una falla en el diseño del programa pudiera ocasionar (Botes, 1999). También, permiten mejores niveles de implementación de los proyectos, medido en términos cuantitativos y cualitativos: Isham et al.

⁴² Autores citados en Botes (1999).

(1995) realizan un análisis de 121 proyectos de agua rural y concluyen en que el aumento de la participación de los beneficiarios ha generado mejores resultados en los proyectos.

De esta forma se alcanzan compromisos políticos más duraderos ya que: “cuando una sociedad adopta reformas después de un proceso de creación de consenso, el debate político puede pasar a otros temas” (Stiglitz, 2000. P. 171.). En otras palabras, estos consensos eliminan la necesidad de revisar decisiones anteriores, permitiendo que trasciendan a los cambios de gestión dentro del gobierno, aumentando su sostenibilidad en el tiempo. También, fortaleciendo la democracia a nivel local (Brischiani, 2006): La democratización de la democracia implica un ciudadano activo, como agente de transformación, ya que “[s]in semejante transformación permanente, no existe verdadera democracia a secas” (Balibar, 2017:264)⁴³. Y su razonamiento sigue: la democracia se autogenera a partir de prácticas políticas, “actos de ciudadanía” que la materializan.

Sumado a esto, más allá de lograr los objetivos de implementación y aprobación del proyecto, la participación puede funcionar como herramienta para alcanzar principios democráticos en las políticas urbanas (justicia, equidad, el derecho a la ciudad) (Breschiani, 2006; Yacovino, 2016; Lekerman, 2005; Ziccardi, 2004; Grau, 2004; Balibar, 2017⁴⁴). Así, se mejoraría la representación política de los sectores vulnerables, que son también los grupos sistemáticamente marginados de las decisiones políticas. Al mismo tiempo, al incluir a aquellos normalmente excluidos, se reforzaría sus niveles de capital social ya que se desarrollaría un sentido de comunidad, variable menester para la promoción del capital social (Stiglitz, 2002).

En este sentido Stiglitz (2002) sostiene que existe una relación lineal entre el desarrollo social -entendido como un desarrollo democrático- y el desarrollo económico: el éxito económico requiere de una ciudadanía altamente educada, una red de comunicaciones efectiva y descentralizada. Esto se expresa de forma contraria a la teoría clásica (o teoría del desarrollo económico), que entendía esta relación como un *trade off*⁴⁵. Esta idea que presenta Stiglitz es normalmente entendida como una de las ramas de estudio del desarrollo: El Desarrollo

⁴³ Borja, J., Carrión, F., & Corti, M. (2017). *Ciudades resistentes, ciudades posibles*. Balibar. Democratizar la democracia.

⁴⁴ Borja, J., Carrión, F., & Corti, M. (2017). *Ciudades resistentes, ciudades posibles*. Balibar. Democratizar la democracia.

⁴⁵ Siguiendo a Stiglitz (2002), las teorías clásicas sostenían que los procesos participativos lentifica la toma de decisiones rápidas que requiere los procesos de crecimiento económico.

Orientado en las Personas. Como lo explica Botes (1999), bajo este paradigma el desarrollo es medido en términos del empoderamiento de los individuos. El crecimiento de una sociedad se encuentra subordinado a la equidad ya que su motor impulsor es la energía social de las personas: que las personas sean las generadoras de su propio desarrollo.

Bajo este paradigma, la participación es concebida como un fin en sí mismo, en lugar de entenderla como un medio (Botes, 1999). Esto se relaciona con la idea del bienestar individual y social producto del empoderamiento, el desarrollo de la autosuficiencia y de las habilidades: “La situación ideal es donde la participación comunitaria como medio tiene la capacidad de convertirse en participación como un fin” (Botes, 1999:37. Traducción personal.). De esta forma, la comunidad se refuerza mediante la construcción de confianza y solidaridad entre sus miembros, y para con agentes externos, y esto fomenta la integración social de la comunidad hacia su interior y hacia el exterior. Fortalece la autoconfianza y autosuficiencia de los individuos, lo cual disminuye su dependencia de recursos externos, y gana dignidad humana (Botes, 1999).

Esto también refuerza la capacidad institucional de las comunidades locales, y el conjunto de todas estas variables da lugar a que el desarrollo sea sostenible en el tiempo. Asegura políticas coherentes al contexto, y un sentido de responsabilidad por parte de la comunidad que podría imprimirse en la participación futura para el mantenimiento de las intervenciones (Botes, 1999; Bresciani, 2006; Bazzaco y Sepúlveda, 2018): Los vecinos serán quienes permanezcan en el territorio luego de que los funcionarios finalicen su tarea, por ende, son los únicos que podrán darle continuidad al proceso de transformación del barrio (Eibenschutz, 2017)⁴⁶.

Por otra parte, como fue explicado anteriormente, cómo son interpelados los beneficiarios de las políticas de reurbanización y las modalidades de asignación de los bienes incide sobre las formas y condiciones de apropiación de estos bienes y/o servicios recibidos (Rodríguez, et al., 2011; Zapata, 2016; Stiglitz, 2002; Cravino y Carvajal, 2012; entre otros):

“Este proceso de acuerdos puede darle a los ciudadanos o beneficiarios la sensación de dominio y propiedad sobre las propuestas [...] las comunidades que se organizan para presionar a las autoridades, con el objetivo de que adopten un determinado

⁴⁶ Borja, J., Carrión, F., & Corti, M. (2017). *Ciudades resistentes, ciudades posibles*. Eibenschutz. ¿Puede el urbanismo reducir las desigualdades sociales? Urbanismo y desigualdad social.

plan o proyecto con aspectos que ellos han sugerido, continuarán siempre trabajando para que la propuesta se implemente” (Bresciani, 2006, pág. 16).

La participación acarrea compromiso y responsabilidad, lo cual trae mayor esfuerzo por parte de los ciudadanos y mayor **apropiación**, lo que permite el desarrollo de un proyecto exitoso (Stiglitz, 2002; Botes, 1999). Es por eso que el *enforcement* “social” (por reputación) es más eficiente que el *enforcement* legal (Stiglitz, 2002), las comunidades se vuelven menos dependientes, desarrollan un sentido de compromiso entendido como “compromiso a través de la participación” (Botes, 1999). Esta apropiación, impulsada por el compromiso, aumenta la inversión privada en el hogar, y esto, la satisfacción de los ciudadanos con su barrio y entorno. Vuelve más probable que las familias aumenten su nivel de inversión en su vivienda (Perfil del proyecto PISU-BID; 2019).

Podría sostenerse que la relación entre la participación comunitaria y la apropiación de los bienes percibidos podrían ser una herramienta clave para la protección contra los potenciales procesos de gentrificación. En palabras de Mendoza (2016), su definición tradicional remite a la reestructuración urbana y el recambio de clases. En estudios urbanos, implica que los proyectos de reurbanización las viviendas conserven su función social y no se conviertan en objeto de inversión inmobiliaria, dando lugar a un nuevo mercado de tierras. Si esta relación se cumpliera, el sentido de apropiación de los bienes percibidos y su estrecha relación con las necesidades que subsanaron podrían funcionar como un desincentivo a las familias para monetizar esos activos, sus activos, con el fin de reubicarse y volver a las condiciones previas de precariedad habitacional y ambiental. Por supuesto que este argumento podría ser reforzado por una política estatal que intervenga brindando garantía y protección a las familias sobre los bienes que percibieron, su vivienda y de sus prácticas sociales. De esta forma, se avanzaría hacia la sustentabilidad del beneficio que brindan estas políticas estatales.

Por último, si bien ha sido cuestionado el rendimiento económico que pudiera generar la participación, existe evidencia para considerar este rendimiento como otra de las ventajas de la participación. Según UNDP (1992:15), la participación local ha producido altos rendimientos económicos y ambientales en la implementación de programas de reforestación, protección de parques y servicios de entrega urbana: vivienda, manejo del agua, saneamiento, drenaje y control de inundaciones.

En resumen, como ha sido explicado, los efectos que tiene la participación de la comunidad en las políticas sociales, especialmente urbanas, son positivas en niveles económicos, sociales y políticos. Comprende la cooperación de la ciudadanía, el desarrollo de la confianza y la cohesión, aumenta la legitimación de las acciones de desarrollo, reduce la corrupción en el proceso y favorece la democracia, tanto así como la calidad y utilidad de los bienes y servicios percibidos por las comunidades. Todo esto, hace a la sustentabilidad de las intervenciones. Sin embargo, una línea de la literatura ha mantenido una postura crítica sobre la participación comunitaria (Matsusaka, 2004; Olken, 2010; Stiglitz, 2002, entre otros). Pasaremos a explicar dichos argumentos, para luego presentar algunas de refutaciones teóricas a estas ideas.

Dilemas y dificultades de la participación comunitaria: Captura local y clientelismo

A pesar de las ventajas ampliamente aceptadas sobre la participación comunitaria, también existen visiones escépticas y ciertos factores que dificultan arribar a los beneficios de la participación. Identificamos, entonces, algunas dificultades generales para concebir la participación comunitaria, con base en el argumento de la captura local y luego sobre el clientelismo y su interferencia en las “buenas prácticas” de participación comunitaria. Posteriormente, planteamos por qué, a pesar de estas limitaciones, la participación comunitaria sigue siendo, según la extensa literatura, la vía para concebir una solución al déficit habitacional.

Algunos de los factores identificados por la literatura que dificultan el correcto desarrollo de la participación comunitaria son:

- La posibilidad de cooptación del espacio político por parte de élites u otros intereses especiales (Matsusaka, 2004);
- El bajo nivel de asistencia a las reuniones o espacios de participación (Olken, 2010); el tiempo que conllevan los procesos de deliberación, y el retraso que puede generar en la toma de decisiones (Botes, 1999);
- El costo económico que podría generar la inclusión de nuevos actores en el proceso de formulación de política pública, y de sus intereses puntuales (Stiglitz, 2002);
- La dificultad que puede generar el tener que lidiar con tomadores de decisiones cambiantes (Botes, 1999);

- El sesgo de problemas difíciles (Asthana, 1994⁴⁷);

Y puntualmente en Argentina y en algunos países de América latina, la forma clientelar en la provisión de bienes públicos, el patronazgo y la política *pork barrel*; entre otras cuestiones. Pasaremos a desarrollar sobre algunas de éstas, para luego explicar los argumentos que logran derribar las incógnitas sobre los beneficios de la participación comunitaria en la toma de decisión sobre la provisión de bienes y/o servicios sociales.

La captura local en la participación comunitaria

Como plantea Olken (2010), el nivel de ciudadanos que asiste a las reuniones sobre la provisión de bienes públicos suele ser bajo, dando lugar a que estos espacios sean más propensos a la captura por parte de élites locales. Este hecho se relaciona con el argumento convencional sobre *public choice* que fue desarrollado, principalmente, por autores como Hamilton, Madison y Jay. Este razonamiento concluye en la idea de que cuanto menor sea la instancia de gobierno, es decir, a niveles locales, mayor será el grado de captura de los intereses particulares por parte de grupos específicos. Y por ende, menor será el nivel de protección que percibirán los grupos minoritarios, vulnerables o pobres (Bardhan y Mookherjee, 2000). Estos grupos específicos pueden responder a intereses económicos privados, como a intereses político-partidarios. En las sociedades latinoamericanas los gobiernos han utilizado la participación como un medio para mantener las relaciones de poder en la sociedad, para legitimar el sistema político y como una forma de control social (Botes, 1999).

Tal como explican Bardhan y Mookherjee (2000), existen algunos determinantes específicos a la captura, como lo puede ser la cohesión del grupo de interés, el nivel promedio de información política y la disparidad del nivel de información política entre clases, entre otras variables. Estos factores explicarían el motivo por el cual la captura aumentaría con variables como el analfabetismo, la pobreza y la inequidad. Sin embargo, concluyen que el alcance de la captura es específico a una multitud de factores propios del contexto y del tipo de sistema político que se analice.

Un ejemplo de esto podrían ser los hallazgos de Díaz-Cayeros, et al. (2014), quienes demuestran empíricamente que en comunidades indígenas de México gobernadas de forma

⁴⁷ Citada por Botes, 1999.

tradicional -mediante la participación directa de la comunidad-, los ciudadanos están significativamente más comprometidos en el proceso de toma de decisiones colectivas que en sistemas de participación representativa. Y que es el motivo por el cual la distribución de los servicios sociales en estas comunidades presenta menores niveles de sesgo anti-pobre que en las comunidades gobernadas por medio de procesos representativos. De hecho, los mayores niveles de captura de élites se da en las comunidades que presentan un sistema político representativo por medio de partidos políticos. Incluso, en contextos de gobernanza ligada a la participación directa, los autores no encuentran evidencia sobre el afianzamiento de jefes locales asociados al partido político gobernante.

Bardhan (2002) suma a esto que el grado de captura por parte de grupos de interés locales o élites locales depende de los niveles de desigualdad social y económica al interior de las comunidades, las tradiciones de participación política, el nivel de consciencia de los ciudadanos, la transparencia en los procesos locales de toma de decisión, la presencia y atención de los medios de comunicación y la rendición de cuentas a nivel gubernamental, entre otros factores. Y que a su vez, los gobiernos centrales también podrían estar sujetos a la captura local (Bardhan, 2002). De esto se podría concluir que en contextos de pobreza la captura local no es un hecho dado, y que su existencia o falta de ella podría depender de otros factores, algunos controlables y previsibles por el Estado.

Por otro lado, la captura local también podría ser el producto de la estructura que el sistema de participación prevea en cada caso. En algunos casos, las agencias de desarrollo se han involucrado con grupos selectivos, como los representantes de la comunidad (Friedman, 1993; Young, 1993⁴⁸), o con organizaciones sociales específicas (Gaigher, 19995). No obstante, como explica Botes (1999), los representantes de la comunidad no suelen ser elegidos democráticamente, sino que suelen responder a individuos, autonombados. Por ende, pueden no reflejar los intereses y necesidades del conjunto de la comunidad⁴⁹. En estos

⁴⁸ Autores citados en Botes (1999)

⁴⁹ Por este motivo, es importante la distinción entre la participación de los líderes y la participación de la comunidad en su totalidad. El proyecto de salud y nutrición de Kasa en Maharashtra, India, y el proyecto de salud del Hospital Serabu, en Sierra Leona, ejemplifican esta cuestión según lo presenta Botes (1999), citando a Hardiman (1986). Ambos proyectos, de estructura jerárquica, buscaron primero el consentimiento y la cooperación de los líderes, para luego extender la participación al resto de la comunidad, involucrando a sus miembros desde el diseño del proyecto hasta su implementación.

casos restaría analizar la propuesta de participación que se elabora en cada caso de intervención por parte de las autoridades estatales.

Siguiendo a autores como Díaz-Cayeros, et al. (2014), la *accountability* de los entes gubernamentales locales, sumado a la responsabilidad y el compromiso ciudadano, son fundamentales para obstaculizar la captura y el *rent-seeking* de grupos de interés en la provisión de bienes públicos:

“prácticas de gobierno tradicionales, incluyendo las prácticas de democracia directa participativa, la obligación a los ciudadanos de proveer servicios para la comunidad, y el establecimiento de un sistema de justicia paralelo, permiten que las comunidades pobres eviten la captura de la élite” (P. 3, 2014. Traducción personal).

En esta línea, Stiglitz (2002) explica que el cambio de paradigma en la formulación de políticas públicas participativas implica también la toma de acción estatal sobre la forma de organización y el accionar corporativo existente en cada comunidad. Esta búsqueda de cambio por parte del gobierno implica también el apoyo del gobierno a las pequeñas y medianas empresas para disolver los centros de poder económico que podrían influir en los procesos de toma de decisión política (Stiglitz, 2002). A su vez, también fortalecer los controles sobre estos tipos de abuso de poder e influencia, en primer lugar. En segundo lugar, fortalecer a la sociedad civil desde los partidos políticos, los sindicatos, los grupos de expertos y ONGs.

Clientelismo, patronazgo y políticas pork barrel

En el caso de Argentina, otro factor que podría interponerse a la entrega de bienes y servicios públicos de forma justa y equitativa, es la existencia de formas de entrega que siguen la lógica clientelar. El clientelismo, tal como ha sido definido por numerosos autores (Stokes, 2005; Auyero, 2000; Gans-Morse, et al., 2014; Zarazaga, 2014; Jones y Hwang, 2005; entre otros) es el intercambio arbitrario y selectivo entre políticos y votantes, de beneficios -bienes y servicios como alimentos, trabajo, medicamentos, etcétera- por apoyo político. Esto ocurre especialmente en contextos en que los ciudadanos dependen en gran medida de estos beneficios, en contextos de vulnerabilidad, y situaciones en que el Estado no puede proveer la seguridad social, como son los casos de numerosos países de América Latina.

Jones y Hwang (2005) desarrollan una explicación a esta dinámica: Los Poderes Ejecutivos locales, bajo el sistema federal, controlan de forma discrecional la distribución del gasto a nivel nacional, provincial y municipal. Por eso cuentan con los recursos necesarios para mantener las actividades clientelares y perpetuarse en el marco del proceso electoral. Esta relación no es una directa, sino es constante en el tiempo: Por medio del puntero (referente barrial), el gobernador puede conocer las necesidades específicas de la población, ya que suele ser parte de la comunidad y así poseer información clave. A su vez, al ser parte de la comunidad, puede hacerles llegar los bienes necesarios a los vecinos, y presionar activa o pasivamente para que el vecino retribuya al gobernador la ayuda obtenida (asistiendo a movilizaciones, mediante su voto, entre otras) (Auyero, 2000). Así, los punteros desarrollan una reputación en torno a su acceso a los recursos y al cumplimiento de sus promesas, lo cual termina de cerrar el círculo de la relación simbiótica entre el político, el puntero y el vecino (Zarazaga, 2014). Y puede ser durable en el tiempo ya que los intereses de los actores involucrados están alineados: El votante comprende que el éxito electoral de su partido le proveerá recursos, sin considerar el largo plazo (Zarazaga, 2014).

No obstante, como apunta Zarazaga (2014), los beneficiarios de estos bienes tienden a criticar las prácticas clientelares, y los punteros buscar desasociarse con el clientelismo haciéndose llamar “referentes barriales”, en lugar de “punteros”. Como se explicó, estas son soluciones cortoplacistas, poco sostenible en el tiempo: generan una relación de dependencia con el vecino, en lugar de propiciar el desarrollo de su capital humano y refuerzan la desigualdad prevaleciente.

Por eso, para romper con esta relación circular sería beneficioso utilizar el conocimiento útil que poseen estos punteros, y su acceso al barrio, para desarrollar soluciones durables y radicales. Si bien este es un problema especialmente en la provisión de bienes en Argentina, en otros países como México e India, estudios han demostrado la existencia del mecenazgo en la provisión de bienes públicos y soluciones habitacionales (Asthana, 1994:64, De Vries, 1995, Roodt, 1996:312⁵⁰).

⁵⁰ Autores citados en Botes (1999). A modo de ejemplo, Asthana (1994) cuenta que en el caso de Visakhapatnam, India, una encuesta realizada en 1988 a líderes de barrios marginales, el 27% del total de la muestra creía que la afiliación política era un requisito para recibir soluciones habitacionales.

Promover la toma de decisiones por medio de mecanismos participativos puede ser costoso, no obstante, es importante reconocer estos obstáculos para preverlos y evitarlos ya que los beneficios que acarrea la participación tienen un peso mayor que sus dificultades. No siempre la planificación participativa implica un proceso lento o prolongado en el tiempo, existe evidencia que demuestra que, por más de que ésta aumenta los costos en las etapas de identificación, diseño y planificación, puede reducir el tiempo y costo de las intervenciones en las etapas de implementación y evaluación (Bamberger, 1986: 10; Bhatnagar, 1992: 13; Kok y Gelderblom, 1994: 54-55; Kottak, 1985: 325-351; Uphoff, 1992: 144⁵¹).

Por otro lado, es menester reconocer por parte del gobierno el “derecho básico a saber” de los ciudadanos sobre el accionar del gobierno y sus resoluciones:

“La descentralización, para ser realmente efectiva, debe estar acompañada de serios intentos para cambiar las estructuras de poder existentes en las comunidades y para mejorar las oportunidades de participación y habla, y comprometer a los ahora desfavorecidos o privados de sus derechos en el proceso político” (Bardach, 2002:202).

Ésto, sobre todo en contextos de países en desarrollo, como explica el autor, donde no existen estructuras fuertes y desarrolladas de responsabilidad local, y donde la entrega de bienes locales puede verse comprometida por la influencia de grupos de interés o élites económicas, o en el caso de Argentina, referentes barriales. Como demuestra empíricamente Olken (2010), entre otros autores, la acción directa puede resultar en la mayor satisfacción de los ciudadanos e incluso en la mayor legitimidad de la política implementada.

En conclusión, toda acción estatal se orienta a beneficiar a un grupo en perjuicio de otro, de forma directa como indirecta, intencionada o sin intención, por acción u omisión. Por ende, siempre habrá actores interesados en virar las decisiones hacia su conveniencia, por lo que es importante evitar que las acciones estatales se encuentren desconectadas de las realidades locales. De allí la relevancia de abrir ciertos temas al debate público con el fin de afinar la rendición de cuentas de la ciudadanía sobre las políticas urbanas (Carrizosa, 2016).

⁵¹ Autores citados por Botes (1999).

Sería erróneo pretender que la sociedad sea un bloque homogéneo (Eibenschutz, 2017)⁵², ya que es un conjunto de individualidades dispuestas a la negociación y al intercambio. Tampoco es preciso pretender que los ciudadanos sean bien intencionados y que su único interés sea el bien común (Eibenschutz, 2017)⁵³. A la hora de establecer los principios y las normas de los procesos de consulta y participación comunitaria, los *policy makers* deben tener estas cuestiones en mente, y preguntarse sobre cómo evitar el clientelismo y la manipulación, cómo garantizar la representatividad, quién debe participar, entre otras cuestiones. Pero sobre todo, comprender que el planeamiento de la política pública de forma participativa implica la consolidación de una cultura democrática participativa, proceso que difícilmente se logre de un día para el otro.

Habiendo definido uno de nuestros ejes de investigación, la participación comunitaria, pasaremos ahora a definir el segundo eje de comparación: las políticas de reurbanización integrales y la nueva concepción adoptada a nivel global sobre “re-urbanizar”.



⁵² Borja, J., Carrión, F., & Corti, M. (2017). *Ciudades resistentes, ciudades posibles*. Eibenschutz. ¿Puede el urbanismo reducir las desigualdades sociales? Urbanismo y desigualdad social.

⁵³ Borja, J., Carrión, F., & Corti, M. (2017). *Ciudades resistentes, ciudades posibles*. Eibenschutz. ¿Puede el urbanismo reducir las desigualdades sociales? Urbanismo y desigualdad social.

3. La nueva tendencia sobre la concepción de “re-urbanizar”

En este apartado explicamos los ejes de intervención que se promueven bajo la nueva concepción de “re-urbanizar”. Para ello, comenzamos definiendo el concepto teóricamente para luego dar cuenta de cómo esa teoría se ha puesto en práctica en la región bajo los Programas de Mejoramiento de barrios. Explicamos así, de forma ejemplificada, el cambio que implica la nueva concepción a nivel conceptual (es decir, en tanto construcción subjetiva de la problemática) y al nivel de su ejecución, describiendo cuáles son las áreas de intervención que este tipo de política pública se propone. Luego, abordamos las lecciones aprendidas de las políticas urbanas latinoamericanas. Para seguir, detallamos los beneficios que trae aparejada esta nueva concepción de la urbanización en base a experiencias regionales y locales. Concluimos explicando cómo esta nueva concepción en la política habitacional incluyó en su práctica la participación comunitaria.

Definiendo el concepto

La urbanización puede ser entendida como:

“la producción, la distribución y el uso (...) de los soportes físicos (suelo, infraestructura, equipamiento, vivienda y edificaciones) (Pírez, 2013), económicos (innovación, tecnología, distribución y conectividad), sociales (salud, educación, esparcimiento, cultura, seguridad, movilidad e interacción), naturales (aire, agua y espacios verdes) y simbólicos (integración y significado colectivo) para la vida social aglomerada, que hacen posible que las sociedades urbanas contribuyan a la reproducción social y a la prosperidad colectiva” (Winchester y Jordán, 2017:218)

Partiendo de esta definición, algunos ejemplos de intervenciones estatales en esta materia han sido: la gestión vertical y paternalista, la autoconstrucción del hábitat y la gestión participativa directa (Pelli, 2010). Respecto al primer modelo, ya hemos mencionado que la mera provisión de bienes, según experiencias pasadas, no ha tenido resultados positivos. Respecto a la autoproducción de viviendas, diversos autores (Di Virgilio et al., 2011; Zapata, 2016; Duhau, 1998; Pradilla, 1982; Burguess, 1978, Carrizosa, 2016; entre otros) han explicado que la postura de la “pseudo tolerancia” del estado ha contribuido al desarrollo de una lógica de

mercado informal, también problemática⁵⁴. Pasaremos a analizar la nueva tendencia global en el estudio y trabajo de la re-urbanización de barrios precarios.

Los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB): Un cambio en el accionar mediante la integralidad, la inclusión y la participación.

Hacia los años 80', la primera generación de los PMB se abocaron a la mejora física de los barrios. No obstante, sus beneficios fueron escasos dados los problemas sociales que perjudicaban a estos ciudadanos. Así, en los años 90' los PMB se enfocaron en mejorar las condiciones de vida de estos grupos mediante su *integración física, social y económica* al resto del conjunto urbano (Martínez, 2015).

Estas intervenciones se destacan por (Brakarz et al., 2002):

1. La integración de la ciudad informal a la formal mediante la igualación del nivel de servicios de los habitantes, mejorando la calidad de la infraestructura urbana de los barrios;
2. La provisión de servicios sociales, de acuerdo a las necesidades específicas de las comunidades;
3. La intervención y ejecución integral, coordinando los distintos componentes;
4. La participación de la comunidad en las distintas fases del proyecto (diseño, ejecución y mantenimiento).

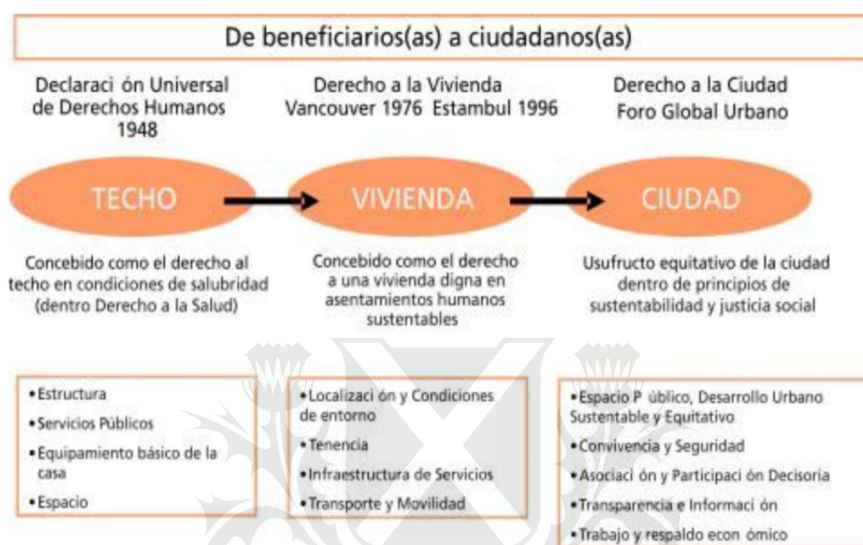
Estas características también son resumidas por el BID, en forma de ejes de acción: "(i) la provisión de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental; (ii) la regularización de la propiedad de la tierra; y (iii) el desarrollo comunitario" (PISU GBA. Perfil del Proyecto. 2019. P. 7). A estos ejes, podrían sumarse los ejes de mejoramiento de viviendas, y el desarrollo de estrategias de productividad laboral (PISU GBA. Perfil del Proyecto. 2019).

A la hora de construir una política pública, el primer paso es la construcción subjetiva del problema. Ésto es lo que dará forma al plan de acción, a su implementación y a los resultados que se busquen. Por eso, es relevante pensar esta problemática de forma conceptual. Como se

⁵⁴ Esta postura estatal primó entre los años 30' y 50' en Buenos Aires. Habría generado localizaciones inadecuadas, precariedad constructiva, hacinamiento, segregación socio-territorial, el declive de las condiciones económicas de esta población, etcétera (Di Virgilio et al., 2011; Zapata, 2016; entre otros).

vio en la cronología de las políticas públicas aplicadas a nivel regional, hacia los 50' el problema fue concebido como uno de acceso al techo, entendiendo su posesión como la satisfacción del “hábitat digno”. No obstante, este concepto ha ido cambiando a lo largo de los años. El siguiente gráfico lo explica de forma abreviada:

Figura 7. Evolución del concepto de hábitat en el marco de los derechos humanos.



Fuente: García, Ferrari y Bareman (2009). “Urbanización para el desarrollo urbano. Políticas para un mundo de ciudades”, Bogotá: UN-Hábitat, P. 115).

Como pudimos ver con los PMB, las intervenciones buscan abarcar tanto las condiciones materiales de los individuos, como las condiciones sociales. Conciben la pobreza como un fenómeno multidimensional, no solo económico. Abarcan también los procesos de exclusión social producto de discriminación étnica o de acuerdo al país de origen, del lugar de residencia, entre otros motivos (Ziccardi, 2017). Buscan actuar sobre el proceso de adaptación a la ciudad, contrarrestar la inseguridad, favorecer la gobernabilidad, reducir la pobreza multidimensional, y mejorar la calidad de vida de las comunidades (Martínez, 2015).

En este sentido entienden la “calidad de vida” en sentido amplio. Se concibe la cuestión física y geográfica, como también la dimensión política: la creación de ciudadanía (Martínez, 2015; Andreatta, 2005; Lekerman, 2005; Grau, 2004; Stiglitz, 2002; entre tantos otros). Buscan contrarrestar el “proceso de acumulación de desventajas socio-económicas y culturales que afectan a determinados colectivos sociales” (Ziccardi, 2017. P. 119).

Así, conciben el problema vinculado al acceso al Derecho a la Ciudad (Isaza et. al, 2009). Se busca: “llevar la ciudad (...) a cada ciudadano[,] [r]espetando el esfuerzo que las familias ya habían realizado en la producción de sus casas, garantizando la condición de ciudad a esos asentamientos populares” (Magalhães, 1999). Ésto, “dentro de principios de sustentabilidad y justicia social” (Foro Global Urbano, 2004), abarcando el ejercicio de la autonomía y la libertad individual y colectiva (Martínez, 2015). Porque, como sostienen Borja et al. (2017), “cuando no hay ciudad no hay ciudadanía” (P. 25).

Lecciones aprendidas de la tendencia cronológica en las políticas urbanas Latinoamericanas

Los virajes ya mencionados en la respuesta estatal a nivel regional permiten puntar algunas lecciones aprendidas. Como rescata El Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda del BID, el desarrollo de la ciudad permite el desarrollo económico y social: “la interacción social en las ciudades impulsa la innovación y la creatividad” (2016:3). También, aporta al desarrollo de tecnologías y de los movimientos sociales que buscan la extensión de los derechos a minorías, así como la promoción de la forma democrática de gobierno. El hábitat -la ciudad y el entorno- es la variable clave para la adquisición del resto de los derechos políticos, sociales, cívicos y culturales (Kaztman, 1999. Citado por Zapata, 2016). Por el contrario, la falta de planificación integral, contribuye a la proliferación de los barrios informales. Pasaremos a explicar los argumentos que sustentan esta idea.

El primer argumento remite a la frase formulada por Ziccardi: “mucha vivienda y poca ciudad”, que refiere a la importancia de la *vivienda adecuada*. La política urbana no debiera ser reemplazada por la política de vivienda: “Cuando la política de vivienda desplaza la política urbana, traiciona su potencial de servir como política social” (Carrizosa, 2016:447). En el caso de Chile, entre 1980 y 2006, se construyeron viviendas nuevas para reducir el déficit habitacional. No obstante, el nuevo stock se ubicó en lugares periféricos de la ciudad aumentando los costos de las familias para localizarse en dichas viviendas y sin contar con servicios urbanos complementarios, escuelas, parques, ni transportes públicos (Carrizosa, 2016).

Como explica Carrizosa (2016), esto dio lugar al fenómeno de “casas sin gente” que, en 2013, devino en la demolición de millares de estas viviendas. Lo mismo habría ocurrido en Estados Unidos, 30 años antes, con la demolición de Pruitt-Igoe (Carrizosa, 2016). Este problema se

extendió a otros países de Latinoamérica: “Si en Chile son un millón las viviendas subsidiadas desocupadas, en México son cinco millones y en Brasil (...) cerca de seis” (Carrizosa, 2016. P. 447). Incluso, está demostrado que proveer infraestructura en la periferia, como lo muestra el caso de Sudáfrica, encarece la unidad en US\$1.300, respecto a una en áreas centrales (Venter et al., 2014).

Esto se relaciona con la diferencia que existe entre el déficit cualitativo y el déficit cuantitativo en cuestiones habitacionales. En la región, aunque el tipo de déficit prevaleciente sea cualitativo, las políticas públicas han tendido a combatir un déficit cuantitativo. El caso de Colombia es ilustrativo de este punto: donde el 66% del déficit habitacional es cualitativo, sólo el 16% de los recursos han sido destinados a programas de mejoramiento de la vivienda. Lo mismo ha ocurrido en Chile, Brasil y Argentina (Carrizosa, 2016). Entonces cabe preguntarnos, ¿quiénes terminan siendo los *verdaderos* beneficiarios de estas políticas?

En el caso de las villas argentinas, también se puede rescatar una tercera lección: a partir de los años 50' comenzaron a ser vistas como un problema espacial y cultural (Mejica et al., 2016). De ahí la concepción estatal jerarquizada que concibe a sus pobladores como carentes, objetos beneficiarios⁵⁵ (Cravino y Carvajal, 2012; Botes, 1999); en lugar de sujetos de derecho, con identidades urbanas, con formas de sociabilidad e historias construidas dentro del barrio. Bajo esta concepción, sumado a sus traslados hacia las zonas periurbanas, se han ignorado sus posibilidades de inserción social, de inserción laboral, sus niveles de organización social y política (Lekerman, 2005; Cravino y Carvajal, 2012; Rodríguez et al., 2011). En palabras de un dirigente social de Medellín, Colombia, “queríamos llegar a consensos (...) pero sin desplazamiento, sin perjudicar a la gente (...). Desalojar a una persona es perjudicarla porque ya tenemos arraigo a la tierra, ya tenemos arraigo al barrio, ya tengo arraigo a mi vecino, sin desarticular las familias” (Gabriel, 2016) (Ossa, 2016).

Par concluir, es menester comprender que la política pública no puede arrasar con la configuración social, política y cultural que los vecinos desarrollan en torno al barrio; y que la ciudadanía debe ser total, y no fragmentaria ni exclusiva de ciertos grupos (Ziccardi, 2017)⁵⁶. La alteración “del barrio”, aunque solo sea físicamente, tiene múltiples implicancias a nivel

⁵⁵ Esto mismo es ejemplificado anteriormente con el caso de La Cava (Cravino y Carvajal, 2012)

⁵⁶ Borja, J., Carrión, F., & Corti, M. (2017). *Ciudades resistentes, ciudades posibles*. Ziccardi. Las políticas urbanas no generan ciudad.

social y simbólico sobre los habitantes. De ahí la gran relevancia sobre la inclusión de sus voces en los proyectos que los interpelen (Cravino y Carvajal, 2012). Para que un cambio sea profundo y sostenible en el tiempo debe estar basado en el diálogo intersectorial (Carrizosa, 2016).

Los beneficios de esta nueva concepción

Cabe destacar que existen debates en torno de los beneficios que puede traer el proceso de integración socio-urbana (Olken, 2010; Stiglitz, 2002; Matsusaka, 2004; Asthana, 1994). No obstante, las experiencias demuestran que las consecuencias o dificultades a esta práctica pueden ser previstas y abordadas en la elaboración de los lineamientos del programa de intervención -como veremos más adelante que sucedió en el caso de Colombia, “Barrios Sostenibles”. Los beneficios que esta nueva modalidad de intervención trae aparejada son numerosos y comprobables empíricamente a nivel local, regional y global. Pasaremos a explicarlos.

Distintas evaluaciones de los PMB han demostrado resultados positivos respecto a: acceso y cobertura de servicios básicos, salud, seguridad, educación, reducción de la violencia doméstica, satisfacción con las condiciones de vida, valorización de la vivienda, entre otros. Incluso, según el Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda (2016), los abordajes integrales y multisectoriales evitan la atomización de las inversiones, posibilitando alcanzar mayores impactos con menores recursos. Pasaremos a exponer algunos ejemplos de casos empíricos de la enumeración realizada.

En cuestiones de salud, en el caso de Argentina, una evaluación de impacto detectó que la mejora en la provisión de agua generó una reducción del 8% en la mortalidad infantil (Galiani, et al., 2005). Para Brasil, el estudio longitudinal de Moraes (2003)⁵⁷ sobre un programa de alcantarillado mostró que el programa tuvo impactos sobre la incidencia de diarrea en niños⁵⁸.

⁵⁷ Informe de Terminación del Proyecto (BID, 2019). Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios, Fase II (ES-L1022).

⁵⁸ En esta línea, según el informe “Safer Water, Better Health” (OMS, 2008), el retorno social de inversiones en provisión de servicios básicos como lo es el agua y saneamiento, pueden traer beneficios de hasta ocho dólares por cada dólar invertido, mediante la reducción de enfermedades, y por ende, la reducción de los costos en salud. Recuperado de: https://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/saferwater/en/ . Última vez disponible: 03/02/2020.

Asimismo, este tipo de intervenciones también aumentan la valoración de los terrenos y los niveles de inversión privada en la vivienda. Para Argentina, Galiani y Schargrodsky (2010)⁵⁹ midieron, mediante un experimento natural, el impacto de una ley que en 1984 otorgaba derechos de propiedad a los habitantes de terrenos ocupados. Encontraron que las familias beneficiarias aumentaron significativamente la inversión en su vivienda. Lo mismo sucedió en el caso de México DF (González-Navarro y Quintana-Domeque, 2010) y en el caso de Freedom Square (uno de los asentamientos informales más grandes de Sudáfrica) (Botes et al., 1991)

Para México y Colombia, el aumento en las tasas de cobertura de servicios urbanos trajo aparejada un descenso en la delincuencia en los barrios intervenidos, y un aumento en la percepción de seguridad de los vecinos (McIntosh, 2017; UN-Hábitat, 2011)⁶⁰. Lo mismo es demostrado por el caso de Soweto, Sudáfrica (UN-Habitat, 2013). El caso de Kerala, India, mostró que la titulación de la propiedad está asociada con la reducción de la violencia doméstica (Propuesta de Préstamo. PISU GBA. 2019).

En relación al desarrollo económico, la evidencia acumulada⁶¹ expresa una relación positiva entre el grado de urbanización y el desarrollo económico, cualquiera sea el indicador de desarrollo económico y social utilizados (Rodríguez y Gonzalez, 2017).

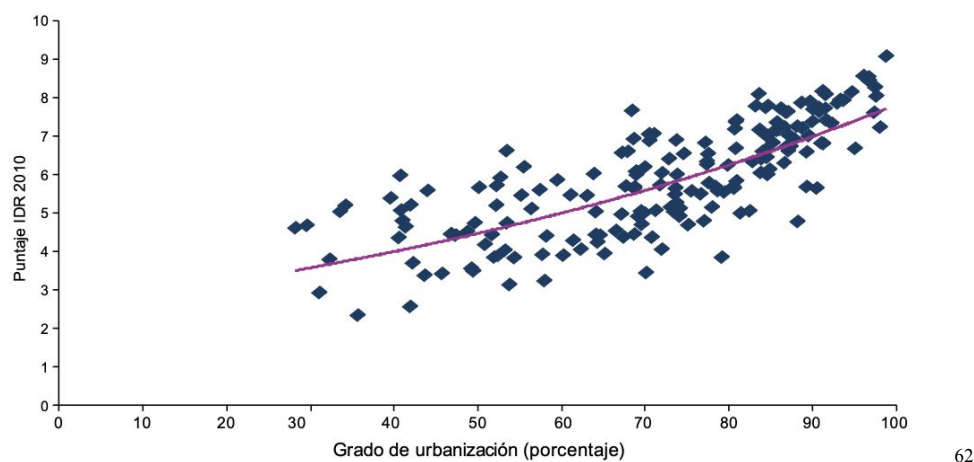
Esto puede ser aún multiplicado por la multiplicidad de ejes de acción que propician los programas de reurbanización integrales.

⁵⁹ Informe de Terminación del Proyecto (BID, 2019). Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios, Fase II (ES-L1022).

⁶⁰ Informe de Terminación del Proyecto (BID, 2019). Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios, Fase II (ES-L1022).

⁶¹ Citados por Rodríguez y Gonzalez (2017): Glaeser y Henderson, 2017; McGranahan y Martine, 2014; CEPAL, 2012; Banco Mundial, 2009; Martine y otros, 2008; UNFPA, 2007; Henderson, 2003; Fujita, Krugman y Venables, 2000.

Figura 8. América Latina (8 países): Correlación entre el grado de urbanización de las entidades territoriales y el Índice de Desarrollo Regional 2010.



Fuente: Riffo y Jordán (2017). Elaborado sobre la base de CEPAL “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe (2015): Pactos para la igualdad territorial”, Documentos de Proyectos (LC/W.671), Santiago, 2015.

Esto, a su vez, impacta en las condiciones de vida de la población, la esperanza de vida y los niveles educativos, entre otros (Riffo y Jordán, 2017).

A modo de conclusión, resta destacar que, si bien se reconoce en la literatura el alto valor de estas prácticas, aún no abundan trabajos sobre cómo la participación ciudadana en los procesos de reurbanización integral de asentamientos informales abonan (o no) al cumplimiento de estos objetivos (Botes, 1999).

La participación comunitaria en la agenda de la re-urbanización

Como apunta Botes (1999), la clave del debate sobre los asentamientos informales es si sus habitantes son parte del problema o parte de la solución. No obstante, la postura de diversos organismos internacionales ha sido clara al respecto: los ciudadanos son parte de la solución (BID; 2013). Esta respuesta se liga a la nueva concepción sobre el derecho de los ciudadanos a hacer uso de la ciudad y a un entorno adecuado, aludiendo tanto al ejercicio de la autonomía y la libertad individual y colectiva, como también a la dimensión política de construcción de ciudadanía (Yuriria Orozco, 2015).

La literatura (Stiglitz, 2002; Bresciani, 2006; Botes, 1999; Clark, 1991; Bresciani, 2006, entre otros) apunta a que a la hora de formular políticas públicas que busquen un cambio profundo

y sostenible en el tiempo, es necesario fundarlas a partir del diálogo intersectorial, como también apoyarlas en el desarrollo y el aumento del capital social de sus beneficiarios. Para el BID (2013), en cada intervención en que la posibilidad de impacto social o ambiental sea elevada, o que implique riesgos considerables, debe formularse un plan de consulta y participación de las partes interesadas. Lo fundamental no es solamente el análisis social, sino también entablar un diálogo formal y negociar con las partes afectadas con el fin de llegar a acuerdos sobre los planes para gestionar los posibles impactos sociales y ambientales⁶³.

En las experiencias más recientes de reurbanización, pareciera que la participación ciudadana es entendida como esencial para el desarrollo sostenible. Según Botes (1999), los ideales de sostenibilidad que abarcan las dimensiones ambientales y sociales se globalizaron desde el año 1993, cuando tuvo lugar la Cumbre de la Tierra de Río. “Es solo cuando el desarrollo está centrado en las personas y en la comunidad que uno puede referirse al desarrollo sostenible.” (Botes, 1999:18). Como sostienen algunos autores (Brahman, 1996; Botes, 1999), las prácticas de desarrollo sostenible deben priorizar a la población local, promoviendo el diálogo, la participación y el aprendizaje de la puesta en práctica.

Esta idea de que el desarrollo sostenible debe incluir el enfoque participativo fue apropiada a su vez por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, las organizaciones internacionales de mujeres y el Banco Mundial, entre otras.

Según la Declaración de Alma Ata, la comunidad debe participar en la evaluación de la situación, la definición de los problemas y el establecimiento de las prioridades. Para el Banco Mundial, éste es el medio para asegurar que los proyectos desarrollistas del Tercer Mundo beneficien a los más pobres de forma eficiente y rentable, propiciando una forma de auto-ayuda. Asimismo, el BID suma que la inversión en estas prácticas es una inversión en la formación de capital humano y, así, en la calidad de vida entendido de forma integral. Es un medio para mejorar la eficiencia de las intervenciones en desarrollo.

⁶³ “Guía para las consultas públicas y la participación de las partes interesadas en los proyectos financiados por el BID” (2013).

La Organización Panamericana de la Salud agrega que la participación es “consciente” en la medida en que los ciudadanos comprenden el problema y lo traducen en necesidades que luego pueden trabajar para resolver; es “responsable” cuando la población se compromete a avanzar en el trabajo conjunto; es “organizada”, cuando comprenden la necesidad de unir sus esfuerzos en pos de un objetivo común; y “sostenida” cuando la unión hacia la resolución de los problemas de la comunidad es permanente. En este marco, entonces, vale recuperar una de las “lecciones aprendidas” del BID a partir de sus intervenciones en barrios populares: la participación de la comunidad local desde el inicio de la intervención promueve el mantenimiento de las mismas.

A modo de conclusión, la nueva concepción sobre la reurbanización implica una intervención multidisciplinaria: La integración de la ciudad informal a la formal, la mejora de la infraestructura urbana de los barrios, la provisión de servicios sociales *adecuados* a las necesidades específicas de las comunidades, la provisión de saneamiento ambiental, la regularización de la propiedad de la tierra, el desarrollo comunitario, la construcción de ciudadanía, la integración social y económica al interior del barrio y entre el barrio y el resto de la ciudad, y la participación comunitaria en las distintas fases del proyecto (su diseño, su ejecución y su mantenimiento). Es en este sentido que el abordaje del problema se centra en mejorar la “calidad de vida” entendido en un sentido amplio. Y todo esto, respetando la configuración social, política y cultural de los barrios, y los esfuerzos previos de las familias en la construcción de sus viviendas. En estos casos, la participación ciudadana es entendida como un elemento esencial al desarrollo sostenible, tanto por la experiencia adoptada en distintos casos, como por su concepción para los distintos organismos internacionales. Habiendo abordado de forma teórica los distintos ejes sobre los cuales nos proponemos indagar, pasaremos a presentar los casos de estudio.

4. Programa de Integración Social y Urbana en Gran Buenos Aires (PISU en GBA)

En este capítulo nos proponemos analizar el Programa de Integración Social y Urbana en Gran Buenos Aires bajo el marco teórico que presentamos anteriormente. Retomando nuestra pregunta de investigación, nos proponemos analizar si los lineamientos en la política pública PISU son adecuados para revertir el problema del déficit en el acceso a la ciudad en la Provincia de Buenos Aires, en vistas del marco teórico presentado.

El PISU en GBA (2018) pareciera ser uno de los primeros intentos por parte del gobierno argentino de abordar la cuestión habitacional de forma integral y sostenible en el tiempo. Es una de las primeras políticas públicas que conciben el déficit habitacional como un problema de derecho a la ciudad, más que uno exclusivamente de vivienda: “La decisión presidencial llevó implícito el entendimiento de que la problemática del hábitat informal era multidimensional y requería de un abordaje integral” (Informe de gestión, SISU. 2019:29). Así también, es una de las primeras intervenciones en la materia que incluye la gestión participativa directa en sus lineamientos:

“La presencia territorial durante el año 2018 y el 2019 permitió establecer una agenda de trabajo conjunta con las comunidades para consensuar y validar las políticas implementadas. Desde un primer momento, se establecieron vínculos con referentes comunitarios y vecinos de estos barrios, ayudando a construir una red entre ellos y con actores externos, tanto estatales como privados” (Informe de gestión, SISU. 2019:30).

Busca lograr el cambio mediante el mejoramiento de los barrios, de las viviendas, la provisión de servicios públicos, la construcción de nuevas viviendas y la integración socio-urbana de sus pobladores es que se propone mejorar las condiciones de vida de la población de barrios precarios de la PBA.

No obstante, en la literatura actual sobre la temática aún no es claro cuáles aspectos prácticos debiera tener la participación comunitaria en las políticas de reurbanización integral de asentamientos informales para concebir impactos positivos (Botes, 1999). Por eso, cabe preguntarnos si este esfuerzo por parte del gobierno argentino en pos de un cambio radical y sostenible se fundamenta sobre lineamientos adecuados para revertir esa problemática. Y para ello resulta esclarecedor la comparación entre la propuesta de intervención local, y las propuestas de intervención a nivel regional que han logrado incorporar de forma activa el

componente “participación” a sus intervenciones integrales de re-urbanización de barrios informales.

La organización del capítulo será la siguiente: comenzamos con un breve resumen sobre cómo se inserta el programa en el marco de la política habitacional a nivel nacional. Luego, pasamos a indagar sobre el primer eje de comparación: la integralidad del enfoque de la política haciendo foco en las áreas de intervención que propone y la visión que plantea sobre la inclusión social de los ciudadanos beneficiarios. Seguidamente, analizamos el segundo eje de comparación sobre la forma en que prevé llevar a cabo la participación ciudadana. Para ello, abordamos la concepción que los legisladores han imprimido en el programa sobre la participación comunitaria. Luego abordamos la ejecución de la participación y los actores participantes y la formación y la capacitación que el programa prevé proveer a los miembros de la comunidad y/o a los actores participantes del proceso de reurbanización. Por último, pasamos revista a los resultados logrados hasta el momento por el programa y las lecciones aprendidas; finalizando así con la propuesta de sostenibilidad de las intervenciones que plantea el programa. Interesa destacar que seguiremos este esquema de exposición en todos los casos abordados en esta tesina.

Introducción a la política pública

PISU en Barrios Populares (BP) (AR-L1306)⁶⁴, de 2018, es la política a nivel nacional que genera el marco de acción que da lugar al PISU en GBA. PISU en BP tiene por *objetivo general*⁶⁶ mejorar integralmente las condiciones y la calidad de vida de los habitantes de barrios precarios⁶⁷ del país a través de su integración social y urbana al resto del conjunto

⁶⁴ Sobre la aprobación del préstamo ver la Resolución DE-49/19 aprobada el 14 de junio de 2019. Link: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-965128629-48455> . Última vez visitado: 02/03/2020.

⁶⁵ La Presentación de las Principales Políticas Sociales del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, publicado en 2019, sobre los cuatro años de gestión macrista, se extiende sobre la implementación del PISU. Éste fue iniciado en 7 provincias del interior, abarcando un total de 42 Barrios Populares y 23.400 familias; y en 8 municipios de la PBA, sobre un total de 13 Barrios Populares y 24.500 familias. Link: <https://jxc.com.ar/rendicion-de-cuentas/recursos/Desarrollo.pdf> . Última vez visitado: 02/04/2020.

⁶⁶ En palabras específicas del Perfil del Proyecto presentado por el BID: “El objetivo general es promover la integración social y urbana de los BP del país, brindando respuestas integrales en planificación urbana y seguridad en la tenencia, desarrollo humano y productivo, infraestructura urbana, y fortalecimiento institucional gubernamental y comunitario según el nivel de vulnerabilidad social y las condiciones particulares de cada barrio. Los objetivos específicos se alinean con los componentes y subcomponentes del programa”.

⁶⁷ Los Barrios Populares (BP) son definidos por la SISU y numerosos informes gubernamentales y presentaciones del Proyecto al BID como: “Un conjunto de al menos ocho familias agrupadas o contiguas, donde

urbano⁶⁸. La PBA adhiere a este programa nacional y propone un plan de acción específico a las cualidades de la población-objetivo: El Programa de Integración Social y Urbana en GBA⁶⁹ (AR-L1288), cuyos lineamientos se analizarán en el presente trabajo.

El PISU en BP trabaja con: (1) la transformación social (gobernanza y capital social), (2) la integración urbana (planificación urbana e infraestructura) y (3) el desarrollo productivo de los barrios. Su integralidad refiere a que busca la construcción de capital social, humano y económico en paralelo a la mejora de la infraestructura urbana, y así del hábitat (Presentación institucional. OPISU, 2019). Para ello, algunas de las herramientas que emplea son el fortalecimiento de la participación de la comunidad⁷⁰, y de las diversas iniciativas ya activas en los barrios relacionadas con temas críticos (jóvenes, trabajo, residuos urbanos)⁷¹ (OPISU, 2019). Esto es análogo a lo visto sobre la concepción que los Programas de Mejoramiento de Barrios presentan en forma general: Conciben la pobreza como un fenómeno multidimensional, y no solo económico (Ziccardi, 2017), y promueven un desarrollo urbano sustentable y equitativo, con espacios públicos de calidad y participación en la decisión, entre otros atributos (García, Ferrari y Bareman, 2009).

En forma esquemática, de la siguiente forma el PISU en GBA se inserta dentro del orden de jerarquía en la política habitacional nacional:

Universidad de
San Andrés

más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso formal a por lo menos dos de tres de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)” (Presentación del Proyecto PISU. BID, 2019. P. 5).

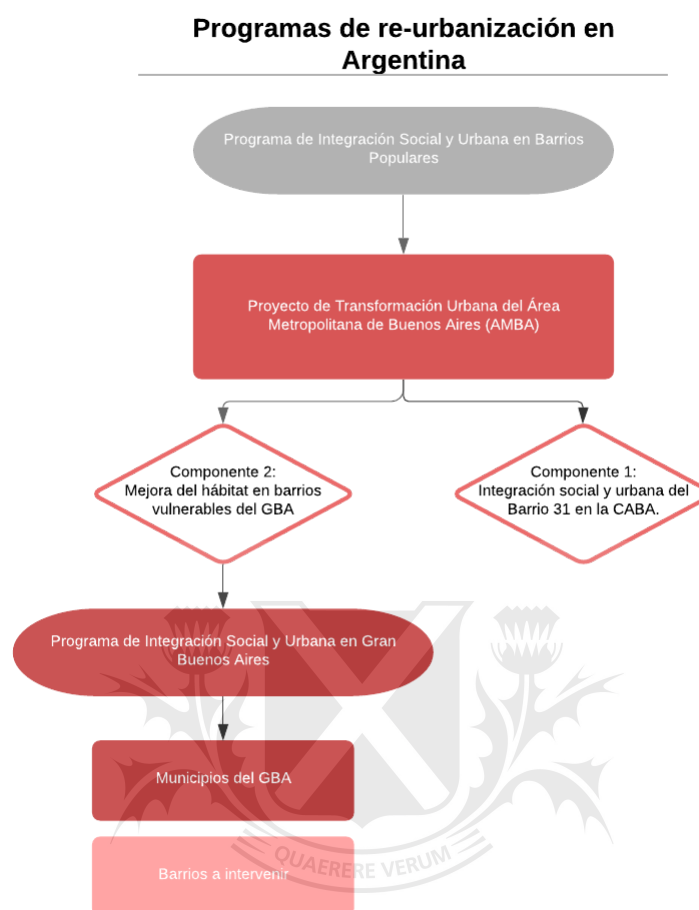
⁶⁸ Datos relevados de la Evaluación de Impacto Ambiental y Social elaborada por OPISU (2018).

⁶⁹ El área metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se conoce como el GBA, o el conurbano bonaerense, y comprende 24 municipios en la PBA.

⁷⁰ Informe de Gestión anual SISU. 2019.

⁷¹ Ésto, en el marco del Programa de Fortalecimiento a Organizaciones de la Sociedad Civil.

Figura 9. Política habitacional nacional argentina (2018): Programas de re-urbanización de villas y asentamientos precarios.



Fuente: Elaboración propia

Podemos ver que PISU en GBA se ajusta a la política nacional, que responde a su vez a las demandas de organismos internacionales como el BID, ya que cuenta con sus aportes y validaciones (Informe de gestión, SISU. 2019). En su implementación, se encuentra descentralizado hacia niveles de gobierno locales, buscando la adaptabilidad al contexto que presente cada barrio a intervenir. De esta forma, es sensible a las demandas locales de cada grupo poblacional residente de cada barrio a intervenir, priorizando a la población local. Ésto, de acuerdo a la literatura, hace a la sostenibilidad en el tiempo de la intervención y de su efecto positivo (Carrizosa, 2016; Ziccardi, 2017; Bardach, 2002; Brahman, 1996; Botes, 1999). A su vez, resolvería el conflicto que la literatura rescataba sobre la gestión de los gobiernos regionales: la falta de conformidad en el accionar sobre un mismo territorio entre los distintos niveles de gobierno (Davis, 2004; Jordán et al. 2017; Bouillon, 2012; Jaiman, 2014)

La elegibilidad de los barrios depende principalmente de que estén compuestos por población vulnerable, de bajo nivel socioeconómico; que se encuentren identificados y relevados por el RPPVAP; localizados en los Municipios del GBA; que cuenten con al menos cincuenta viviendas; no ocupen áreas identificadas como de preservación ambiental, ni que presenten niveles irreversibles de contaminación ambiental. Deben “formar parte de un plan integral con evaluación socioeconómica positiva y cumplir con los requerimientos ambientales y sociales del MGAS” (PISU GBA. Propuesta de préstamo. 2019:16).

En el marco de las problemáticas que enfrentan los barrios populares en Buenos Aires, el PISU procuró intensificar la presencia del Estado en el barrio y las acciones de la sociedad civil en lo concerniente a las temáticas de salud y ambiente, primera infancia, consumo problemático, género y seguridad. Específicamente, busca atacar: Altos índices de vulnerabilidad social, condiciones habitacionales deficitarias, la privación en el acceso a los servicios urbanos básicos (agua, saneamiento, drenaje pluvial, energía, transporte y movilidad); problemáticas en materia de salud, educación y seguridad; la baja inserción en el mercado laboral formal de los vecinos, los altos porcentajes de violencia de género y la existencia de redes de actividades ilícitas (explotación sexual y narcotráfico) (SISU, 2019; Perfil del Proyecto PISU-GBA, 2019; EIAS PISU-GBA, 2019). De esta forma se ve su concepción multidimensional de la problemática habitacional. Pasemos a abordar este punto en detalle.

Eje de comparación 1: Integralidad de la política de reurbanización

Áreas de intervención y propuesta para la inclusión social

Tal y como señalamos anteriormente, el objetivo general del PISU-GBA es contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población de barrios precarios de la PBA mediante intervenciones de integración socio-urbana (PISU GBA. Perfil del Proyecto. 2019:5). Ésto, con el financiamiento de múltiples obras⁷². Sus objetivos específicos son:

⁷² Para información más específica sobre el alcance geográfico del programa ver la sección Anexos.

“(i) fortalecer y apoyar a los gobiernos locales y provincial en la planificación, gestión y ejecución de proyectos integrales de intervención y regularización de barrios informales;

(ii) mejorar el acceso y facilitar el uso de servicios básicos, infraestructura urbana resiliente, espacio público, equipamiento comunitario y servicios del estado destinados a los habitantes de los barrios, integrándolos a la trama municipal; y

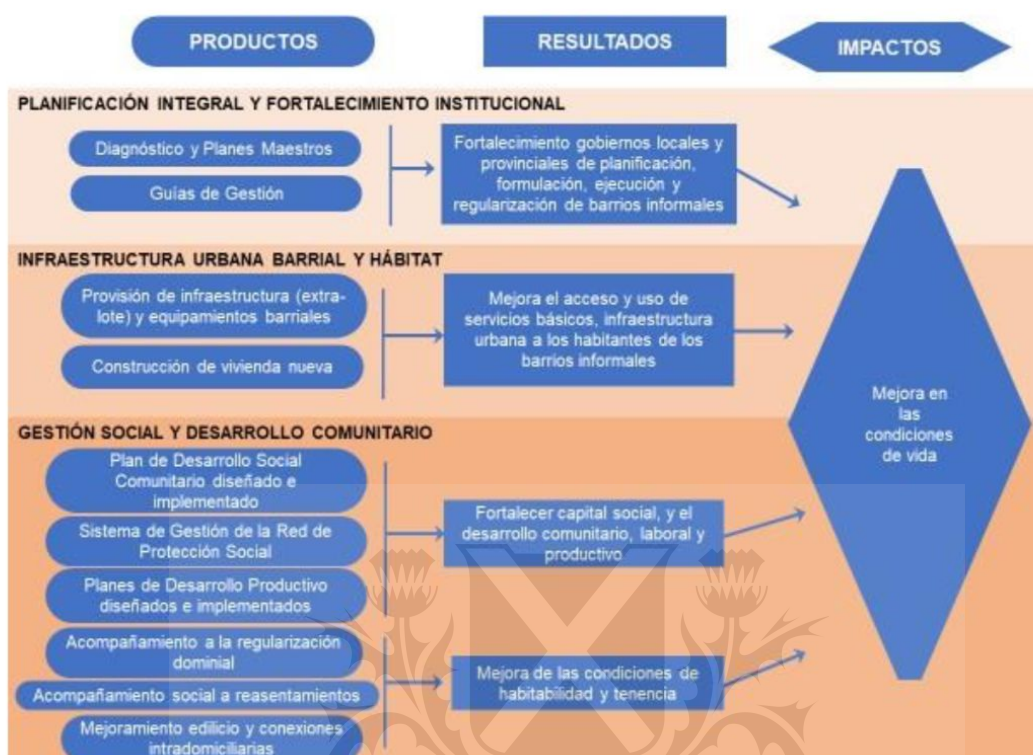
(iii) fortalecer el capital social, potenciar oportunidades de desarrollo comunitario social, laboral y productivo, y mejorar las condiciones de habitabilidad y tenencia.” (PISU GBA. Perfil del Proyecto. 2019:5).

El informe EIAS de PISU-GBA destaca como tercer objetivo específico “fortalecer el capital social y los procesos de participación ciudadana inclusiva y promover el desarrollo social y productivo de los barrios” (BID, 2019:13), a diferencia del objetivo publicado en el Perfil del Proyecto (BID, 2019).

Para ver la forma en que los funcionarios esperan concebir la integración social y urbana de los pobladores, en la siguiente figura podemos observar la teoría del cambio presentada por el Gobierno Argentino al BID, identificando la línea causal del impacto que se espera producir:

Universidad de
San Andrés

Figura 10. Teoría del cambio.



Fuente: Propuesta de préstamo (BID, 2019).

Podemos ver que la planificación de la intervención se sostiene sobre una propuesta integral: Desde el fortalecimiento institucional -cuestión que la literatura destaca como un déficit de los gobiernos latinoamericanos (Clark y Clark, 2014; Fuchs, 2012; Davis, 2004; Ravallion et al 2009; Jordán et al. 2017)-, pasando por el abordaje de la infraestructura barrial y el hábitat, hasta la gestión social y el desarrollo comunitario. Todos estos, factores que hacen a las buenas prácticas para subsanar esta problemática (Martínez, 2015; BID, 2019; Ziccardi, 2017; Stiglitz, 2002).

Para cumplir con estos objetivos, el Programa se organiza en 4 componentes: Planificación Integral y Fortalecimiento Institucional; Infraestructura y Vivienda; Gestión Social y Fortalecimiento del Capital Comunitario; y Administración del Proyecto⁷³. Pasaremos a explicarlos brevemente:

⁷³ La información relevada sobre los componentes y subcomponentes del programa responde únicamente al MPR (2019) publicado por OPISU. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/471091550473516761/pdf/Marco-de-Politica-de-Reasentamiento.pdf> el 10/02/2020.

Componente I: Planificación Integral y Fortalecimiento Institucional. Se enfoca en mejorar la calidad de las intervenciones, incrementar la capacidad estatal, y generar un mayor impacto en la mejora de las condiciones de vida de los grupos que habitan estos barrios.

Componente II: Infraestructura Urbana y Vivienda. Prevé el desarrollo de infraestructura de servicios públicos, equipamientos comunitarios y “toda otra obra que permita la reconfiguración, consolidación, e integración (...) del barrio beneficiario” (BID, 2019:20).

Busca atender el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, reconociendo el “derecho a la vivienda y a un hábitat digno, garantizando la seguridad de la tenencia” (BID, 2019:24). Así, “garantizar el derecho a la ciudad promoviendo el pleno acceso de los habitantes a un hábitat digno, servicios públicos de calidad y espacios públicos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de la vida urbana de la población residente” (BID, 2019:20), empoderando a los vecinos a ser partícipes de sus soluciones habitacionales (BID, 2019:25). Es así que, en línea con lo que postula la literatura (Botes, 1999; Tedeschi, 2007; Yacovino et al., 2016; Carrizosa, 2016), el programa denota acordar con la idea de que intervenciones parciales o que desconocen las necesidades de los vecinos tal y como ellos las conciben, no son suficientes para subsanar esta problemática.

De esta forma los funcionarios parecieran concebir la pobreza en tanto un fenómeno multidimensional, y no solo económico; abarcando también los procesos de exclusión social producto de distintos motivos, como el lugar de residencia y el género (Ziccardi, 2017; Martínez, 2015). Así, denotan entender la “calidad de vida” en un sentido amplio, tal como lo promueven los Programas de Mejoramiento de Barrios.

También, pretende contribuir a la interacción e integración barrial e incrementar las oportunidades para el desarrollo socioeconómico de la población. Acá podemos ver que los funcionarios pretenden abordar el carácter social de la vivienda con fines redistributivos, ambas cuestiones que autores como Zapata (2016) y Cravino y Carvajal (2012) habían rescatado como cuestiones deficitarias de las políticas habitacionales locales.

Por otro lado, uno de sus subcomponentes es la “Gestión social de reasentamiento”, que implica la implementación de un programa de participación y acompañamiento a los beneficiarios a ser reasentados (BID, 2019:20). Así, el programa aborda otro de los puntos

que la literatura ha visto como problemático en los casos de intervenciones en materia habitacional: Los casos en que los habitantes son desplazados de sus hogares (Venter et al., 2014; Riffo y Jordán, 2017; ONU-Hábitat, 2013; Lekerman, 2005; Cravino y Carvajal, 2012; Rodríguez et al., 2011).

Componente III: Gestión Social y Desarrollo Comunitario. Busca fortalecer el “tejido social y comunitario” con la implementación de programas e iniciativas sociales y socio-productivas. Considera los procesos de participación vecinal como claves para identificar y abordar las problemáticas desde una perspectiva integral. Procura “*diseñar e implementar iniciativas de inclusión, empoderamiento y transformación social y comunitario, asegurando la sostenibilidad de las mismas en el tiempo*” (BID, 2019:27). En este sentido conciben la dimensión política de la problemática: la creación de ciudadanía (Martínez, 2015; Andreatta, 2005; Lekerman, 2005; Grau, 2004; Stiglitz, 2002).

En cuanto al desarrollo socio-productivo, busca fortalecer las unidades económicas (fortalecimiento productivo, mejora del acceso a los mercados y fortalecimiento de organizaciones productivas barriales), vincular e involucrar al sector privado (formación profesional y/o técnica, alianzas con empresas empleadoras, cámaras y organizaciones sociales expertas) y mejorar las condiciones de consumo (BID, 2019). Ésto, a su vez, tiene la finalidad de propiciar la inclusión social y económica de los vecinos. Espera, mediante un abordaje integral y territorial, dar lugar a “procesos de economía popular y solidaria e inclusión socio productiva” (BID, 2019:27).

El mismo Perfil del Proyecto de PISU-BP publicado por el BID entiende la integralidad de las intervenciones en tanto:

“(i) multisectoriales con integralidad territorial, diseñadas en función de las características específicas de un territorio; (ii) medioambientales, en finanzas públicas, y en gobernabilidad urbana; y (iii) focalizadas en el ciudadano, mejorando la calidad de vida e inclusión en las actividades productivas de los más vulnerables”

En definitiva, las áreas de intervención son múltiples: el desarrollo del capital económico y humano, la integración económica, la ampliación de la cobertura de servicios urbanos y programas sociales; equidad de género y diversidad, la expansión de la participación de las comunidades; el cambio climático y la sostenibilidad ambiental (PISU GBA. Perfil del

Proyecto. 2019). De forma esquemática, en el siguiente gráfico podemos ver la “lógica causal” por la cual se lograrán los resultados previstos por el Programa. Ésto, siempre aplicando lógicas de trabajo distintas para cubrir las necesidades y particularidades de cada barrio, y de acuerdo a la priorización estratégica establecida en conjunto con los Gobiernos Subnacionales.

Figura 11. Lógica causal de los resultados esperados.

Componente	Inversión considerada
1. Ordenamiento territorial y seguridad en la tenencia	Realización de estudios urbanos, anteproyectos, elaboración de planes, planos, gastos operativos para la regularización legal y contratación de personal para el acompañamiento familiar en el proceso de registración/titulación.
2. Desarrollo humano	Estudios de diagnóstico; diseño de protocolos de género e implementación de programas de acompañamiento y prevención sobre temáticas prioritarias; capacitaciones, cursos, campañas de sensibilización y operativos de difusión sobre temáticas prioritarias; insumos: materiales y recursos para llevar adelante las actividades de desarrollo humano.
3. Desarrollo económico	Estudios de diagnóstico y planes de intervención, consultorías para asistencia técnica y/o financiera y capacitaciones.
4. Infraestructura urbana	Estudios y formulación de proyectos ejecutivos; Gastos de obra para la construcción de redes de agua potable, cloacas, conexiones intradomiciliarias de agua y cloaca, drenaje pluvial, electricidad, alumbrado público, servicios de telecomunicaciones, construcción de redes viales, construcción de espacios públicos; equipamiento urbano y comunitario.
5. Fortalecimiento comunitario	Gastos asociados a las Mesas de Integración Socio Urbana; capacitación de referentes comunitarios, organizaciones de la sociedad civil y actores gubernamentales; eventos de fortalecimiento y difusión, campañas de comunicación y asambleas.

Fuente: Informe de Gestión 2019 presentada por la Secretaría de Integración Social y Urbana. Página 46.

Con esto en mente, y para aumentar el capital social y el hábitat en los barrios, se comienza por el fortalecimiento del tejido social, mediante el incremento de la presencia estatal en los barrios, para focalizar los programas sociales ya existentes del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Luego se procede a la mejora física del barrio: Las primeras acciones son de provisión “temprana, intensa y focalizada” (2018:3) de los bienes y servicios. Como lo explica el proyecto, esto busca solucionar dos problemáticas usuales de los programas de

mejoramiento urbano: “(i) activar los barrios durante el prolongado tiempo que demoran las intervenciones en infraestructura disminuyendo problemas de expectativas e involucramiento de las comunidades; y (ii) mejorar la sostenibilidad de las acciones de mejoramiento en el tiempo mediante el aumento del capital social de las comunidades facilitando la formalización tanto en términos habitacionales como económicos” (2018:3).

Respecto a la integración socio-urbana, SISU entiende que, tal como fue expresado en el Artículo 1° de la Ley 27.453, responde a que las prestaciones y servicios se centren en las necesidades específicas de cada público-objetivo, siguiendo la línea que la literatura ha entendido como correcta para abordar la cuestión. Define la integración como:

“El conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial” (Informe de gestión SISU. 2019:30).

En definitiva, la integración socio-urbana, como es concebida por los entes públicos, tiene como fin producir una ciudad más igualitaria. Ésto se expresa de acuerdo a la definición de ‘integración’ propiciada por Botes (1999).

Estos conceptos que abarcan el PISU-BP, y por ende PISU-GBA, se relacionan estrechamente con la definición de la nueva concepción de “re-urbanizar” expandida a nivel regional, explicada anteriormente. El mismo Perfil del Proyecto de PISU-BP publicado por el BID entiende la integralidad de las intervenciones en tanto:

“(i) multisectoriales con integralidad territorial, diseñadas en función de las características específicas de un territorio; (ii) medioambientales, en finanzas públicas, y en gobernabilidad urbana; y (iii) focalizadas en el ciudadano, mejorando la calidad de vida e inclusión en las actividades productivas de los más vulnerables”

Esta iniciativa está orientada en base a la Estrategia Institucional del BID sobre el desarrollo de las ciudades y los asentamientos de forma “sostenibles, productivos e inclusivos, en las

cuales todos los residentes acceden a servicios de vivienda adecuados y a los beneficios plenos de la urbanización” (MSDUV, 2016:2).

Esta concepción de la problemática que el programa denota implica un giro en relación a la visión que anteriormente el Estado argentino mantenía sobre las villas. Como fue explicado anteriormente, las villas eran vistas como un problema espacial y cultural (Mejica et al., 2016), y sus pobladores eran vistos como parte del problema, carentes de soluciones y de cultura (Cravino y Carvajal, 2012; Ziccardi, 2017). Hoy, bajo este programa, pasan a ser vistos como sujetos de derecho, con identidades urbanas, con una historia y formas de sociabilidad construidas dentro de la trama del barrio (Lekerman, 2005; Cravino y Carvajal, 2012; Rodríguez et al., 2011).

El programa pareciera concebir una relación lineal entre el desarrollo social -democrático- y el desarrollo económico, tal como planteó Stiglitz (2002). Si bien el PISU no menciona esta cuestión de forma literal, estos rasgos de la integración han sido entendidos por autores como Botes (1999), Clark (1991) y Stiglitz (2002), como los factores que hacen a la democratización del desarrollo.

Como hemos visto, la integralidad de las áreas de intervención que prevé el programa y la constante búsqueda de intervención en cuestiones sociales, económicas, humanas y de hábitat es que hacen al programa concebirse dentro de los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) tal y como fueron explicados anteriormente: Buscando mejorar la integración física, social y económica de los habitantes (Martínez, 2015; Brakarz et al., 2002; BID, 2019), como así también su inclusión al resto del conjunto urbano. En adición, como fue explicado, los PMB también incluyen en sus lineamientos la participación de la comunidad en las distintas fases del proyecto. Pasaremos a explicar el tipo de participación comunitaria que promueve el PISU en GBA.

Eje de comparación 2: Participación comunitaria

Concepción de la participación

Los funcionarios vieron en la participación el conocimiento útil acumulado que les permitiría identificar y abordar las necesidades de los barrios. También, empoderar a los vecinos para convertirlos en actores activos en la toma de decisiones que afectan sus vidas. Así, mejoraría

su calidad de vida, entendida de forma integral y abarcativa: su condición habitacional y sus niveles de capital social, humano y económico. El fin último, promover la inclusión social hacia adentro y hacia afuera de la comunidad.

Acá podemos ver más de un concepto que la literatura propone beneficioso en la participación: La inclusión de la ciudadanía y sus intereses generales en los procesos decisorios (Ziccardi, 2004; Grau, 2004); La idea de que como sujetos racionales pueden determinar sus propias prioridades de desarrollo y trabajar en pos de su realización siendo partícipes de las decisiones que afectan sus vidas (Botes, 1999; Stiglitz, 2002; De la Mora, 1992; Bazzaco y Sepúlveda, 2018; ONU 1970). También, la concepción de la ciudadanía como portadora de un “conocimiento útil” (Brischiani, 2006; Bazzaco y Sepúlveda, 2018), pudiendo aportar mejor información y mayor claridad sobre la comprensión de la problemática (Poggiese, 2000; Brischiani, 2006). Así mismo, reduciendo los costos económicos y sociales que una falla en el diseño del programa pudiera ocasionar (Botes, 1999).

El programa atiende al fortalecimiento comunitario financiando las iniciativas gestionadas por los habitantes de cada barrio que contribuyen a los objetivos del Proyecto⁷⁴. Se busca mejorar la capacidad de las organizaciones sociales y comunitarias de los barrios. Lo cual es considerado por los legisladores importante para lograr la sustentabilidad de la organización social, ya que “la mera inversión física en infraestructura y vivienda no garantiza la futura calidad de hábitat social” (P. 29, 2019). Idea que ya fue presentada por numerosos autores (Catenazzi y Chiara, 2009; Ziccardi, 2004; Botes, 1999, entre otros).

A su vez, considera que el acceso a la información nutre la participación ciudadana y refuerza el vínculo entre los ejecutores del Programa y la población afectada:

“sirve para gestionar y prevenir los conflictos que pueden surgir en su implementación. (...) [F]ortalece el sentido de pertenencia de la población al barrio y la posibilidad de formar parte activa de la solución de los problemas que los atraviesan” (P. 263).

⁷⁴ Algunos de los temas a abordar son: “seguridad alimentaria, acceso a la salud, redes de cuidados, desarrollo de niños y jóvenes, prevención y erradicación de las violencias, consumo problemático, promoción del deporte, recreación y ocio de la comunidad, educación sexual y reproductiva, educación y concientización ambiental, formación laboral, desarrollo local productivo, desarrollo de emprendimientos, expresiones culturales e identitarias, y seguridad ciudadana” (2019:30).

Viendo esto bajo el marco de la literatura, podemos ver el PISU en GBA pareciera comprender lo explicado por los autores (Botes, 1999; Barba y Ochoa, 2015): que no alcanza con la mera asistencia de los vecinos a las reuniones, sino que la participación debe ser auténtica, un proceso colectivo y activo (Stiglitz, 2002; Botes, 1999; Bresciani, 2006).

El PISU (2019) también plantea que esta instancia puede reducir los riesgos que podría traer implementar un programa con falta de información específica y local, como podría ser la intensificación de los conflictos ya presentes, o los riesgos de exclusión en la provisión de los bienes y/o servicios. Así, busca potenciar los beneficios del Programa.

Ejecución de la participación y actores participantes

El proceso de participación en este tipo de iniciativas suele seguir los lineamientos y condicionalidades de los organismos financiadores. El proceso de consulta, por normativa del BID, debe cumplir con la Guía de Consulta del BID⁷⁵, y con las normas locales, siendo socioculturalmente apropiadas y sensibles al género; como así también documentadas de manera adecuada. Así, pareciera buscar la participación *real* de distintos miembros de la comunidad, como también generar espacios de apertura, transparencia y diálogo. Éstos, rasgos necesarios para concebir los efectos positivos de la participación (Stiglitz, 2002; Bresciani, 2006; Bazzaco y Sepúlveda, 2018, etcétera).

El programa prevé la ejecución de mesas de gestión comunitarias (PISU GBA. Perfil del Proyecto. 2019), un Plan de Acceso a la Información y Participación Ciudadana, un Plan de Gestión de Reclamos y Resolución de conflictos⁷⁶ y la implementación de estrategias para “*promover, incrementar y/o fortalecer mecanismos de participación comunitaria y consulta en temas relacionados a medio ambiente, salud, educación, seguridad ciudadana, violencia y violencia de género, empleo, entre otros*” (BID, 2019:27).

Las Mesas de Gestión Participativa son definidas por la Ley de Acceso Justo al Hábitat como los espacios en que la Autoridad de Aplicación (OPISU) del PISU someterá a consideración y

⁷⁵ “Guías para las Consultas Públicas y la Participación de las Partes Interesadas en los Proyectos Financiados por el BID VPS / ESG Banco Interamericano de Desarrollo. Julio de 2013”. PDF disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gu%C3%ADa-para-las-consultas-p%C3%ABlicas-y-la-participaci%C3%B3n-de-las-partes-interesadas-en-los-proyectos-financiados-por-el-BID.pdf> . Última vez visitado: 13/03/2020.

⁷⁶ su objetivo es “arbitrar los medios y mecanismos transparentes para facilitar la recepción de inquietudes (consultas, reclamos, quejas y sugerencias) de las partes afectadas e interesadas del programa” (P. 268) con los fines de brindar una respuesta y anticipar posibles conflictos.

aprobación el Plan elaborado. EL OPISU, definió la estrategia de las Mesas Participativas (MP) y las instancias posteriores de Consulta, en base a la Ley de Acceso Justo al Hábitat y de los organismos de financiamiento, como:

“espacios [periódicos] de encuentro, diálogo y construcción de consensos entre vecinos, organizaciones sociales de los barrios y el Estado (...) [, donde] se trabajan conjuntamente los planes de acción, (...) se comparten los temas y preocupaciones barriales y se socializan ideas y proyectos.” (2019:261).

Tanto las MP como las instancias de consulta deben garantizar:

1. La presentación de información para “asegurar el entendimiento de los impactos y riesgos de los proyectos y de los procesos de obra (...)” (MGAS PISU-GBA, 2019:25);
2. contar con una metodología que garantice la efectiva participación inclusiva;
3. incluir las sugerencias que surjan en la consulta “y contar con un mecanismo de retroalimentación a los participantes” (MGAS PISU-GBA. 2019:25);
4. documentar el trabajo producto de la consulta.

Sumado a esto, se debe asegurar un sistema de recepción de quejas, por parte del equipo de funcionarios territoriales durante la ejecución de los proyectos. Los procedimientos deberán asegurar “(a) [la] participación equitativa de mujeres y hombres, (b) [la] participación socioculturalmente apropiada de los pueblos indígenas y (c) mecanismos para la participación equitativa de grupos vulnerables” (Perfil del Proyecto. PISU-BID:12). Estas instancias deben contar con participación abundante, información verídica y necesaria para garantizar la participación efectiva, y debe ser expresada de forma inteligible para los participantes y asegurar la libertad de expresión.

Esta lógica implica un acercamiento personalizado y continuo entre el Estado y los beneficiarios (BID, 2019). Como también fortalecer los mecanismos de participación ya existentes (Mesas de Gestión Barrial, Consejos Barriales, la Comisión de Representantes, entre otros), y desarrollar nuevos canales de participación para la articulación de las demandas y la búsqueda de alternativas de solución. La relación entre la comunidad y los asesores técnicos o los agentes burocráticos son relevantes, en palabras de las Naciones Unidas (1971:2): “[El desarrollo comunitario] es el proceso por el cual los esfuerzos de las personas

se unen con los esfuerzos de las autoridades gubernamentales para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la comunidad” (Traducción personal).

Las instancias de consulta, según el Plan de Consulta y Diseminación, son un elemento complementario al trabajo de las MP. Son orientativas mas no vinculantes. Son un proceso en el cual los ejecutores de los proyectos informan a los beneficiarios sobre los proyectos, sus beneficios, sus impactos ambientales y sociales y las medidas de mitigación que serán adoptadas para evitar o mitigar impactos. También son espacios de escucha a la población para consultas, preocupaciones y recomendaciones (MGAS. PISU GBA. 2019:57). Siguiendo el Plan de Acceso a la Información y Participación Ciudadana, estos procesos son aplicados en las etapas Pre-Constructiva, Constructiva y de Operación.

Según el Protocolo de intervención OPISU, las Mesas de Gestión Participativa, previas a las MP, se desarrollan desde el momento en que cada equipo territorial comienza a trabajar en el barrio. Están compuestas por “representantes de la autoridad de aplicación, del municipio involucrado en la urbanización, del Poder Legislativo, de los representantes del barrio alcanzado por la misma y del Defensor del Pueblo” (Art. 36). Según el Informe de Gestión anual SISU (2019), la Mesa Interjurisdiccional del Proyecto (MIP) está compuesta por representantes gubernamentales de los tres niveles de gobierno; y las Mesas de Integración Socio Urbana (MISU) están integradas por funcionarios, referentes barriales y vecinos de los BP. No obstante, menciona su desarrollo únicamente como instancia previa a la intervención en el barrio, en el momento de formulación del Plan de Intervención y con la finalidad de realizar un diagnóstico en el barrio, de forma integral.

Para la identificación de los actores sociales relevantes, los equipos territoriales de OPISU harán un relevamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y desarrollarán “vínculos de confianza con los distintos actores locales” (MGAS. PISU GBA, 2019:56). se desarrollará una red de contactos con los vecinos que servirán para la difusión y convocación a las actividades. Una vez determinados los actores relevantes, se prevé analizar su influencia:

Figura 12. Modelo de mapas de actores



Fuente: MGAS. PISU GBA (2019). P. 57.

Podemos ver que la participación se prevé ejecutar en las distintas instancias de implementación de la política y de forma periódica: El instante previo al ingreso de la presencia estatal al barrio, durante el desarrollo de los planes de acción, durante el proceso de intervención y construcción de las obras, y en el momento posterior a la afección de los beneficiarios por la política, es decir, por ejemplo luego del proceso de reasentamiento.

A su vez, se prevé una participación que sea propicia a la intervención de los distintos actores afectados, igualando el poder de participación de los distintos actores que en condiciones normales podrían ser desfavorecidos (mujeres, adultos mayores y grupos vulnerables en general). Esta división de poderes en las instancias de toma de decisión ha sido destacada como un factor clave al éxito de los procesos participativos (Botes, 1999; Bazzaco y Sepúlveda, 2018).

De esta forma, se busca concebir un espacio de transparencia y participación activa. El PISU en GBA pareciera concordar con la idea presentada anteriormente por Botes (1999) en relación a la función del gobierno: Advirtiéndole que, en general, los individuos que acceden a los espacios de participación no siempre son los más pobres de los pobres (o vulnerables), el gobierno debe encontrar la forma de acceder a ellos para generar un espacio de desarrollo accesible a todos los miembros de la comunidad, compensando las asimetrías preexistentes. Por eso, que prime la igualdad de los roles en estas instancias es una precondition esencial para el correcto desarrollo de la participación comunitaria (Botes, 1999).

Formación y capacitación de la comunidad y/o de los actores participantes

Como fue explicado anteriormente, la participación debe ser más que una mera instancia formal, debe funcionar como un mecanismo efectivo de “vigilancia y retroalimentación” del programa (Barba y Ochoa, 2015; Botes, 1999). Para que ello suceda, debe darse en un contexto de transparencia, apertura y diálogo abierto; cuestiones que hacen al desarrollo del compromiso cívico (Stiglitz, 2002; Bresciani, 2006). Así también, que exista un proceso de empoderamiento de la sociedad y de construcción de capacidades, también es rescatado por Botes (1999) como una precondition esencial al correcto desarrollo de la participación.

Como señalan Bazzaco y Sepúlveda (2018), debe existir un grado de distribución del poder en la toma de decisiones. Por eso, los gobiernos son responsables en este sentido de asegurar a los ciudadanos que cuenten con un nivel de conocimiento e información necesaria para tomar las mejores decisiones que potencien su capacidad de auto-desarrollo a futuro. Por ese motivo cabe preguntarnos qué lugar ocupa la formación y capacitación de la comunidad y/o de los actores participantes para el PISU en GBA.

Como ya se mencionó, tanto las Mesas Participativas como las instancias de consulta deben garantizar la presentación de la información a fines de “asegurar el entendimiento de los impactos y riesgos de los proyectos y de los procesos de obra (...)” (MGAS PISU-GBA, 2019:25); contar con un mecanismo de retroalimentación de los actores participantes, y documentar el trabajo desarrollado en la consulta. También, se debe asegurar un sistema de recepción de quejas por parte de los funcionarios. Y cada instancia debe contar con abundante participación, información verídica y necesaria para garantizar la efectiva participación.

Por su parte, las instancias de Consulta y Disseminación funcionan como espacios en los que funcionarios informan a los beneficiarios sobre los proyectos, sus beneficios, sus potenciales impactos negativos y las medidas de mitigación de riesgos que serían adoptadas en cada caso. A su vez, funcionan como espacios de escucha a las inquietudes y/o recomendaciones de la población.

La Política de Acceso a la Información, que sustituye en 2011 al Plan de Acceso a la Información (OP-102), genera el marco de acción para estas instancias y establece qué tipo de información debe ser publicada y estar disponible a la sociedad. Se basa en el principio de

máximo acceso a la información, las excepciones claras y definidas, el acceso sencillo y amplio a la información, y a las explicaciones de las decisiones y el derecho a la revisión.

Ahora bien, el PISU otorga gran relevancia a la transparencia y la transmisión de información al público. Por un lado, esto podría ser entendido como parte del proceso de empoderamiento de la comunidad. No obstante, no pareciera, de acuerdo a sus lineamientos, otorgar principal relevancia al desarrollo de cursos educativos en distintas temáticas como sí veremos más adelante que algunos casos regionales hicieron.

Retomando el esquema de “lógica causal” (Figura 11), vemos que en relación al Desarrollo humano se espera promover instancias de acompañamiento y prevención sobre la base de temáticas clave; capacitaciones, cursos y campañas de sensibilización; y la provisión de insumos (materiales y recursos) para llevar a cabo las actividades de desarrollo humano. Esto se suma al fortalecimiento comunitario que prevé gastos asociados a las Mesas de Integración Socio Urbana; capacitaciones a los referentes comunitarios, a organizaciones de la sociedad civil y a actores gubernamentales (excluyendo acá de las capacitaciones al ciudadano beneficiario directo de las intervenciones). Prevé desarrollar eventos de fortalecimiento y difusión y campañas de comunicación. No obstante, no parece indagar más sobre las formas en las que desarrollará estas acciones, ni sobre los actores específicos a los que se apunta en cada acción.

Según distintos documentos oficiales del PISU (SISU, 2019; Perfil del Proyecto PISU-GBA, 2019; EIAS PISU-GBA, 2019), el Programa sí busca intensificar la presencia del Estado en el barrio y las acciones de la sociedad civil mediante acciones como “El Estado en tu Barrio” (especialmente en lo concerniente a temáticas de salud y ambiente, primera infancia, consumo problemático, género, socioeducativo y seguridad). De hecho, según SISU (2019) y el MGAS PISU (2019), para la concreción de las metas relacionadas al desarrollo humano y socio productivo, se prevé la coordinación de programas ministeriales, y el trabajo conjunto de distintos organismos y Ministerios⁷⁷. De este modo, si bien el PISU no promueve espacios de

⁷⁷ Estos son: El Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, la Secretaría de Economía Social, la Secretaría de Acompañamiento y Protección Social, la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, la Secretaría de Articulación de Políticas Sociales, la Unidad de Coordinación General, el Institucional Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de la Juventud y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). A su vez, se articuló el accionar con otros organismos de la Administración Pública Nacional, como SEDRONAR, la Secretaría de Gobierno de Modernización, el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Hacienda y Finanzas, el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

desarrollo humano de forma directa en sus lineamientos si busca con el resto de las que ya son llevadas a cabo en los barrios, potenciando su accionar.

Resultados logrados, hallazgos y recomendaciones

Según el Perfil del Proyecto y la Propuesta de Préstamo presentados ante el BID (2019), se espera un incremento en el acceso y uso de infraestructura urbana de calidad “y resiliente al cambio climático” (Perfil del Proyecto. 2018:8). También, un aumento en la satisfacción con los espacios públicos y equipamientos comunitarios, mejoras en la movilidad y el transporte de los vecinos, y aumento en la percepción de seguridad. Asimismo, se espera que la mejora en el capital social se refleje en una mejor relación entre los vecinos y mayor participación comunitaria e inserción de las mujeres en el mercado laboral.

También, se espera la disminución de problemas de salud producto de la mejora de las viviendas; que la regularización dominial refleje un mayor nivel de inversión en la mejora de las viviendas; y “aumento en el número de demandas atendidas por la red de protección social” (Perfil del proyecto. 2018:8).

Sostenibilidad de las intervenciones

En la Propuesta de Préstamo para el PISU-GBA publicado por el BID en 2019, los funcionarios argentinos plantean que se espera que esta política sea sostenible gracias a los siguientes motivos. En primer lugar, el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades estatales facilitará replicar las experiencias en más barrios informales. En segundo lugar, las comunidades serán fortalecidas en su capital social, humano y productivo, lo cual aportará a su vez a su integración al resto de la ciudad: “lo cual se espera se traduzca en mayor apropiación y cuidado de las obras realizadas por el programa, y un uso adecuado de los servicios” (2019:19). También, la sustentabilidad del diseño del proyecto busca lograr en su diseño la eficiencia energética, el ahorro del agua y la disminución de residuos, para así trabajar en pos de la reducción de emisiones de efecto invernadero (EIAS PISU GBA, 2019).

Habiendo explicado las bases de la propuesta del programa a analizar, pasaremos a abordar los lineamientos de los casos de éxito en lo relativo a la incorporación activa de la

También, con empresas de prestación de servicios sanitarios o de energía, y con las instituciones locales, provinciales y/o municipales, relacionados al Desarrollo Social, Salud Pública, Trabajo, Seguridad Social, Educación, Cultura, Deportes, entre otros.

participación comunitaria en las políticas de reurbanización de barrios informales a nivel regional. En el siguiente capítulo abordaremos el Proyecto Barrios Sostenibles: Mejoramiento Integral de Barrios. Comuna 8, Medellín. A continuación explicaremos el Proyecto Mejoramiento Integral del hábitat con mujeres emprendedoras locales: “Vivienda semilla de mujeres emprendedoras del municipio de Estelí, Nicaragua”. Y por último el Programa “Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios” de El Salvador. Luego concluimos con un análisis comparativo entre los distintos programas. Retomando nuestros objetivos, recordamos que con esto esperamos contribuir a la literatura sobre los aspectos prácticos que debiera tener la participación comunitaria en estas políticas.



5. Proyecto Barrios Sostenibles: Mejoramiento Integral de Barrios. Comuna 8, Medellín

El Programa Barrios Sostenibles (BS) comenzó a implementarse en 2014, en Medellín, y se mantuvo hasta la gestión 2016-2019, pasando a llamarse “Mejoramiento Integral de Barrios” (MIB). Esta propuesta se ancla en un largo trabajo a nivel urbano que el Municipio viene desarrollando, y ha recibido gran reconocimiento internacional⁷⁸⁷⁹. A los fines de este trabajo, su relevancia radica en el papel principal que otorga a la gestión participativa. Entre sus objetivos específicos, el proyecto propone el “fortalecimiento en la articulación de los procesos comunitarios de convivencia y solidaridad en el barrio”; la “apropiación de su territorio” y “el reconocimiento de los derechos y deberes de la comunidad”, entre otros. En palabras del Coordinador técnico del proyecto, Giovanni Marín:

“[E]ste proyecto aborda muchos componentes, por ello su nombre de Mejoramiento Integral, pues no estamos apostándole solo a un tema de vivienda sino a un tema de hábitat, entendido como la mejora general del barrio y las condiciones de habitabilidad de las personas” (2017). (Rescatado de Borrego, 2019:15)

En otras palabras, se busca generar las condiciones y oportunidades para el desarrollo humano integral y sostenible, orientado a la gestión e intervención integral. Estos son factores que la literatura ha comprendido como necesarios a la hora de buscar soluciones reales.

Como objetivos específicos, se propone: El mejoramiento integral de vivienda; la permanencia de todos los hogares en su territorio; accesibilidad y movilidad segura y eficiente⁸⁰; espacio de encuentro comunitario, públicos e incluyentes; equipamientos a escala barrial y vecinal; fortalecimiento en la articulación de los procesos comunitarios de convivencia y solidaridad en el barrio; apropiación de su territorio; reconocimiento de derechos y deberes de la comunidad; análisis de cada uno de los hogares; mitigación del

⁷⁸ Los últimos dos reconocimientos alcanzados remiten a 2018: Por un lado, el Premio Autodesk Excellence, el “Premio Internacional Dubái a las mejores prácticas para mejorar: Obtenido por los diseños de la propuesta de Unidos por el Agua y Mejoramiento Integral de Barrios en un área de la comuna 8 (Villa Hermosa...), siendo Medellín la primera ciudad latinoamericana en lograrlo (Fuente: <http://www.edu.gov.co/edu/premios-y-reconocimientos> última vez visitado: 26/04/2020). Por otro lado, el Concurso de Prácticas Inspiradoras 2018 de UHPH (Fuente: <https://www.uhph.org/es/concurso?op=36> última vez visitado: 26/04/2020).

⁷⁹ Para más información sobre su focalización visitar la sección Anexos.

⁸⁰ Con el objetivo de romper con el aislamiento e integrar el territorio, aumentando la calidad de vida con movilidad limpia y sostenible (EDU, 2014)

riesgo (EDU, 2014). Busca “[conectar] territorios desde la formación. [U]na manera de romper barreras” (EDU, 2014:5).

Problemas que se propone resolver

Siguiendo la presentación del proyecto realizada por UHPH, en el años 2015, eran 137.000 que el gobierno de Medellín reconocía en en la Comuna 8, en situación de vulnerabilidad⁸¹. Esta vulnerabilidad se debía, sobre todo, a la localización de sus viviendas autoconstruidas en zona de riesgo no mitigable y quebradas, al déficit en los equipamientos comunitarios y a diversas problemáticas urbanas (altos niveles de inequidad⁸², baja gobernabilidad⁸³, ocupación inadecuada del suelo, falta de espacio público de calidad, falta de oportunidades de capacitación y empleo, inseguridad, etc.)⁸⁴. Como explica Ossa (2016), los problemas de vivienda de las ciudades colombianas son cualitativos tanto como cuantitativos.

Eje de comparación 1: Integralidad de la política de reurbanización

Áreas de intervención y propuesta para la inclusión social

El Programa prevé una estrategia de intervención y transformación integral del hábitat en un horizonte temporal corto y mediano⁸⁵. Busca mejorar la calidad de vida de los habitantes para consolidar territorios equilibrados y equitativos en la forma en que son habitados (Resolución N° 517-2014, Considerando 3) para “lograr una vivienda digna, segura, sostenible y accesible” (EDU, 2014). Para ello, el proyecto se propone:

“(…) reordenar los barrios en formación, mediante la gestión interinstitucional y la concertación con la comunidad, habilitando suelo para procesos de

⁸¹ Los polígonos-objetivo del BS son: La Cruz, sector El Hoyo (comuna 3); Mirador del Doce, (comuna 6); Villatina, sectores Pinares de Oriente y La Piedra; San Antonio La Torre, Buenavista; Esfuerzos de Paz I, Unión de Cristo; Llanaditas, Golondrinas; y Trece de Noviembre, Tres Esquinas (comuna 8) (EDU, 2014).

⁸² “Precarias condiciones de vivienda y hábitat, bajo capital social, inaccesibilidad e inmovilidad, bajos niveles de escolaridad, insuficientes e inadecuados espacios de recreación, bajos niveles de ingresos, precarias condiciones de tenencia de la tierra” (EDU, 2012:18).

⁸³ “Intereses particulares que afectan el bienestar general, ciudadanía con bajo nivel de competencias que no exige sus derechos ni cumple sus deberes cabalmente, intervención estatal discontinua, intermitente y poco sinérgica; actores armados ilegales, alto grado de desinstitucionalización” (EDU, 2012:19).

⁸⁴ Cinturón Verde Metropolitano (2012). EDU.

⁸⁵ Ya que se inserta dentro de un programa de política pública a largo plazo: El Cinturón verde Metropolitano. Éste, busca consolidar un “territorio ordenado, equilibrado y equitativo” mediante el conjunto de programas que promueva la Alcaldía de Medellín, bajo la gerencia de la EDU (EDU). Fuente: “¿En qué consiste el proyecto?”. Empresa de Desarrollo Urbano. Jardín Circunvalar Medellín. Disponible en: <https://cinturonverde.wordpress.com/about/> Última vez visitados: 26/04/2020.

reasentamiento⁸⁶, considerando la ejecución de nuevos espacios públicos, así como vialidades, obras de mitigación del riesgo y equipamientos comunitarios de calidad” (UHPH).

En definitiva, comprende un conjunto de proyectos orientados “a la regularización urbanística, el mejoramiento de la vivienda y el mejoramiento del entorno” (ISVIMED), con el foco en su sostenibilidad. De forma sistemática, el proyecto se enmarca en cinco atributos:

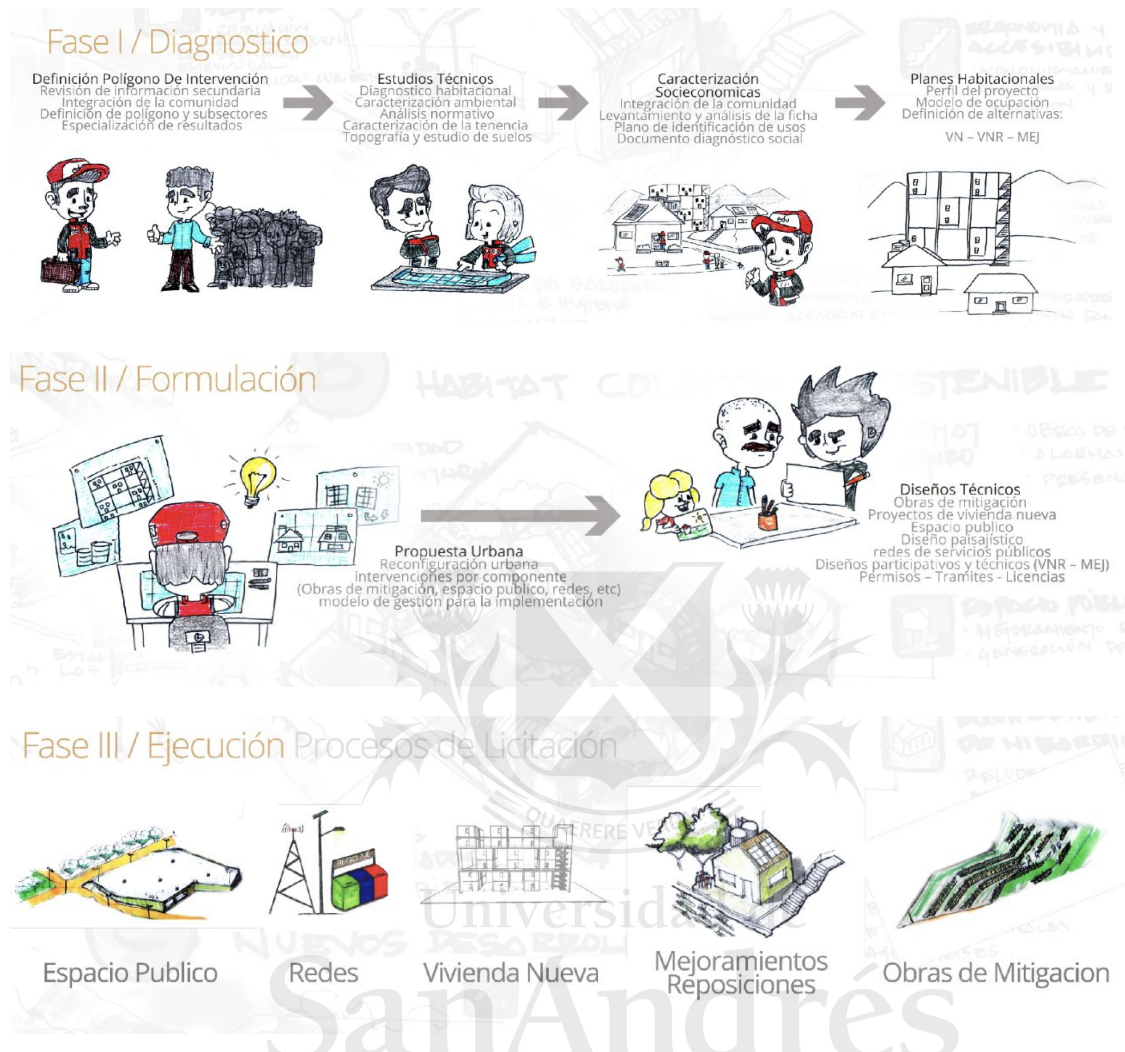
1. El control de la expansión con una visión integral del desarrollo;
2. Vivienda digna, segura, sostenible y accesible;
3. Espacios públicos incluyentes y estructuradores del territorio;
4. Sostenibilidad integral del territorio;
5. Conectar el territorio con calidad.

Algunas de las acciones fueron el aumento de la presencia institucional en los barrios, equipamientos de seguridad, la construcción de ecoparques, parques lineales, ecohuertas, parques infantiles, equipamientos deportivos, educativos, culturales y de seguridad, entre otros (EDU, 2014).

Se busca contribuir a la recuperación de la calidad ambiental, a la integración socioterritorial y al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, seguridad física y de tenencia segura, y funcionalidad de los barrios. Para ello, el proyecto se articula en tres fases: diagnóstico, formulación y ejecución:

⁸⁶ Es importante resaltar que los proyectos de reasentamiento se prevén bajo la premisa de “en el mismo barrio, con la misma gente, ordenado y sin riesgo”, tal como lo explica Ángel Bernal, gerente de la EDU en 2014. Es decir, se busca mantener el ambiente de socialización de los beneficiarios. Información disponible en: <http://www.edu.gov.co/index.php/inicio/118-lo-ultimo/1351--con-barrios-sostenibles-la-edu-le-apuesta-a-la-vivienda-digna-en-las-laderas-de-medellin.html>. Última vez visitado: 01/05/2020.

Figura 13. Fases del proyecto.



Fuente: <https://cinturonverde.files.wordpress.com/2014/05/plancha3-01.jpg>. Última vez visitado: 01/05/2020.

En relación a la propuesta de inclusión social que propone el programa, por un lado se sustenta en los intentos de desarrollar la movilidad segura y eficiente, limpia y sostenible tanto al interior del barrio como en relación al resto del conjunto urbano. Conectar el territorio con calidad es la propuesta para romper con el aislamiento de los barrios mediante la construcción de caminos que conectan el barrio, que permiten el desarrollo de actividades como deportes, que son accesibles a personas con capacidades diferentes, y un medio de transporte que conecta el barrio con la centralidad de la ciudad y con el sistema de transporte masivo. Por otro lado, como ya fue mencionado, la estrategia pedagógica comunicacional y participativa propicia los espacios donde se desarrollen actividades culturales, de recreación y deporte. Teje la equidad, la gobernanza, la inclusión social mediante el fortalecimiento de la

convivencia y la gobernabilidad de los barrios. A esto se suma que uno de los caminos previstos fue construido con la participación activa de habitantes aledaños, con un 30% de mano de obra femenina. Así, implica también una apuesta por la equidad de género y la inclusión.

Eje de comparación 2: Participación comunitaria

Concepción de la participación

En palabras de Hernández, líder del diseño del MIB de la EDU, explica que:

“[Un aspecto importante] es la concertación con la comunidad, ya que el proyecto se estructura y se construye de la mano de ellos, ahí es donde se conoce la problemática y las necesidades de la zona, toda esta información la recopilamos, analizamos y la plasmamos” (2019). (Rescatado de Borrego, 2019:14).

Es decir, que reconocen el saber acumulado de los habitantes (EDU, 2014). Los funcionarios entendieron al componente social como la fuente de la sostenibilidad de las construcciones, ya que es el que garantiza la apropiación de los bienes recibidos por parte de la comunidad (EDU, 2012).

El enfoque institucional para poner en práctica la participación fue el Enfoque Cívico-Pedagógico que busca transformar el hábitat a partir de la formación ciudadana y la inclusión de la población objetivo en la toma de decisiones. Según Ángel Bernal, se buscó una “transformación desde lo humano, desde las comunidades” (Ossa, 2016:19).

Este enfoque utiliza “herramientas educativas y modelos pedagógicos de consulta, diálogo, diseño, ejecución, evaluación y retroalimentación de saberes” (OPPCM, 2016:12). Apunta a la participación de toda la comunidad y a la construcción de capacidades. Como también, a la promoción de “actitudes y comportamientos cívicos” (EDU, 2014). Así, fomentando la sostenibilidad y la corresponsabilidad hacia los bienes públicos (OPPCM, 2016).

Los pilares de este enfoque son: “motivar, educar, conectar y comunicar” (EDU, 2012). Como explica EDU, “es Urbanismo, porque logra un ordenamiento del espacio físico; es Cívico, porque logra un comportamiento social que permite vivir en comunidad; y es

Pedagógico, porque se desarrolla a través de un proceso de formación de ciudadanos que conocen, construyen y transforman la ciudad” (2012:57).

Figura 14. Urbanismo Cívico Pedagógico. Cinturón Verde Metropolitano.



Fuente: Presentación "Cinturón Verde Metropolitano". Empresa de Desarrollo Urbano (2012:57).

A su vez, se desarrolló un Plan de Comunicación con el objetivo de “[d]esarrollar competencias comunicacionales en las comunidades (...) para que conjunta y responsablemente con el gobierno propicien las condiciones y oportunidades para el Desarrollo Humano Integral” (EDU, 2014). Entre sus objetivos específicos, el Plan se propuso sensibilizar a la comunidad sobre la importancia y alcances del programa; proveer información oportuna, veraz, clara, permanente y directa; construir acuerdos con las comunidades “para que su territorio sea respetuoso de la vida, incluyente en lo social, democrático en lo político, equitativo en lo económico y sostenible en lo ambiental” (EDU, 2014); entre otros objetivos. Con esto se esperó propiciar la apropiación social e institucional del territorio de forma sostenible, “tejiendo la equidad, la inclusión social, la gobernanza y gobernabilidad de los asentamientos” (PDM 2011- 2015:369)

Ejecución de la participación y actores participantes

Con esto en mente, se prevé un esquema de gestión social que adopte la siguiente forma:

Figura 15. Esquema de Gestión Social del Cinturón Verde Metropolitano



Fuente: Presentación "Cinturón Verde Metropolitano". Empresa de Desarrollo Urbano (2012:58).

Esta participación compartida en las distintas etapas de la política formuló un modelo de política pública que combinó estrategias *Top-Down* con estrategias *Bottom-Up*. Algunas actividades, según Ossa (2016), fueron talleres de imaginarios, censos, estudios de suelos, diseños y planes habitacionales, reuniones de comité de vivienda y hábitat, talleres de diagnóstico, socializaciones, entre otros⁸⁷. Con la combinación entre los conocimientos generados y los conocimientos de los beneficiarios, se esperó identificar las problemáticas y oportunidades de los contextos a intervenir (Ossa, 2016).

Según la Resolución N° 517 (2014), BS coordinado por la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) y el Municipio de Medellín (Considerando 10). Los actores que se prevé participen del proyecto son los líderes de la comunidad, los habitantes de los barrios y universidades (San Buenaventura y Pontificia Bolivariana) (EDU, 2014). Mientras que la participación de las universidades se focaliza en las fases de diagnóstico y formulación de las propuestas urbanas⁸⁸, las organizaciones de base (Mesa de Desplazados, Mesa de Vivienda, entre otras) defendieron, en distintas etapas del proceso, a través de sus líderes algunos puntos de las

⁸⁷ Según EDU (2015: Julio 15), habrían participado 7.362 habitantes de la comunidad, distribuidos en 263 actividades.

⁸⁸ Disponible en: <http://www.edu.gov.co/index.php/inicio/118-lo-ultimo/1351--con-barrios-sostenibles-la-edu-le-apuesta-a-la-vivienda-digna-en-las-laderas-de-medellin.html>. Última vez visitado: 01/05/2020.

agendas comunitarias (estructuradas en el Plan de Desarrollo Local de la comuna⁸⁹)⁹⁰ (Ángel Bernal, gerente de la EDU en 2014).

Formación y capacitación de la comunidad y/o de los actores participantes

Para llevar a cabo sus objetivos, el programa prevé una estrategia de comunicación integral con el fin de promover la cultura ciudadana (EDU, 2014). Las “Aulas educativas EDUcamos” fueron espacios para instruir a la comunidad sobre los atributos del proyecto, utilizando la estrategia de *Urbanismo Pedagógico* ya mencionada. Buscó motivar espacios de conversación semanales y desarrollar “unidades de vida articulada”, espacios de encuentro ciudadano en torno al deporte, la recreación, la cultura, y el desarrollo de actividades comunitarias, iniciativas sociales y servicios municipales. Esto es motivado por tres fines puntuales: en primer lugar, educar brindando un Diplomado en Urbanismo Cívico Pedagógico y jornadas de capacitación; conectar, brindando información permanente del proyecto; y comunicar. EDU concibe las aulas como un “espacio que rompe con el aislamiento, conecta los territorios y sus habitantes, genera inclusión mediante la educación” (2014:8).

Un ejemplo de las iniciativas implementadas es la Escuela Renovando Ciudad para la Gente, una “escuela viva y dinámica” (EDU, 2014) que tiene como finalidad construir liderazgo colectivo y emprendimiento social. El siguiente esquema representa el modelo de trabajo con comunidades:

⁸⁹ Los Planes de Desarrollo Local buscan el fortalecimiento de la gestión local: la estrategia comunicacional, y el seguimiento, monitoreo y evaluación. Para ello, se convoca a la comunidad para “debatir y fomentar procesos pertinentes a la planeación participativa” (Plan de Desarrollo Local, Comuna 8. 2015:10). Este proceso, según la Alcaldía de Medellín, viene implementándose desde el 2007.

⁹⁰ Algunas de estas acciones que las organizaciones promovieron fueron las mesas de participación para la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial y la gestión de una consulta popular en 2014. Esta consulta concibió un hecho democrático sin precedentes en la Comuna: “cientos de habitantes del territorio salieron a las urnas para apoyar a las organizaciones comunitarias en la consulta popular (...). En total participaron 2.221 como votantes para legitimar 10 propuestas para incidir en el POT que estaba en construcción” (Ossa, 2016:18)

*Figura 16. Modelo de trabajo con comunidades del Cinturón Verde
Metropolitano*



Fuente: Presentación oficial: Jardín Circunvalar de Medellín. EDU. 2014

Resultados, hallazgos y recomendaciones

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (2016) considera al proyecto exitoso en tanto permite el tránsito peatonal seguro gracias a las cámaras de vigilancia, facilita la comunicación en la comunidad; elabora obras bien diseñadas y construidas; dignifica los barrios y les agrega valor en un sentido multidimensional. Aumentó el control social y territorial del Estado en los barrios; generó espacios de encuentro para la comunidad; permitió el turismo local; y facilitó el desarrollo de capacidad institucional para espejar el trabajo realizado en la Comuna 8 en otros barrios.

También, según Borrego (2019), aporta a la conservación de los ecosistemas, y así, a mantener la salud y el bienestar de los habitantes, y a evitar el crecimiento urbano informal en las periferias. En lo relativo a lo social, la participación les genera a los ciudadanos una expectativa de cambio, de desarrollo.

Por último, cabe resaltar que una arista remarcable del programa es el siguiente requisito para postularse:

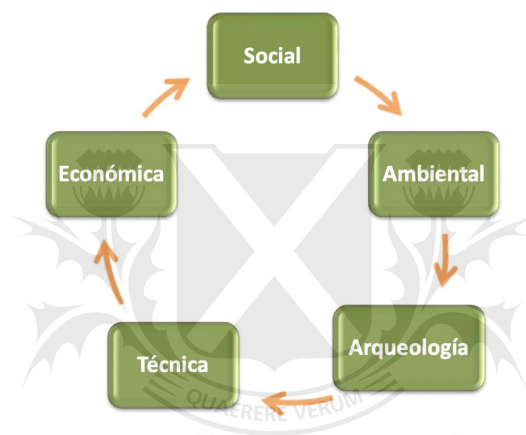
“El jefe de hogar deberá acreditar residencia en el municipio de Medellín por un periodo no inferior a seis (6) años. Para la modalidad de Mejoramiento de Vivienda, de los seis (6) años de residencia antes descritos, deberá acreditar mínimo un periodo de tres (3) años de residencia en la vivienda a mejorar” (ISVIMED).

Como señalamos anteriormente, en la literatura se han desarrollado algunos argumentos en contra de las políticas de mejoramiento integral de barrios bajo el argumento de que éstas podrían incentivar el asentamiento informal de los ciudadanos con el fin de recibir ayuda estatal. No obstante, como se muestra en el caso de Medellín, los proyectos pueden elaborar cláusulas que busquen controlar esta situación.

Sostenibilidad de las intervenciones

BS apunta a lograr la sostenibilidad integral del barrio, bajo la base del siguiente paradigma:

Figura 17. Paradigma sobre la sostenibilidad integral del barrio



Fuente: Presentación oficial: Jardín Circunvalar de Medellín. EDU. 2014:10.

Promoviendo así también el desarrollo económico incluyente y equitativo mediante la construcción de capacidades, desarrollo de competencias y el impulso a los negocios inclusivos. Ésto, mediante la formación de empleo y la promoción del emprendedurismo:

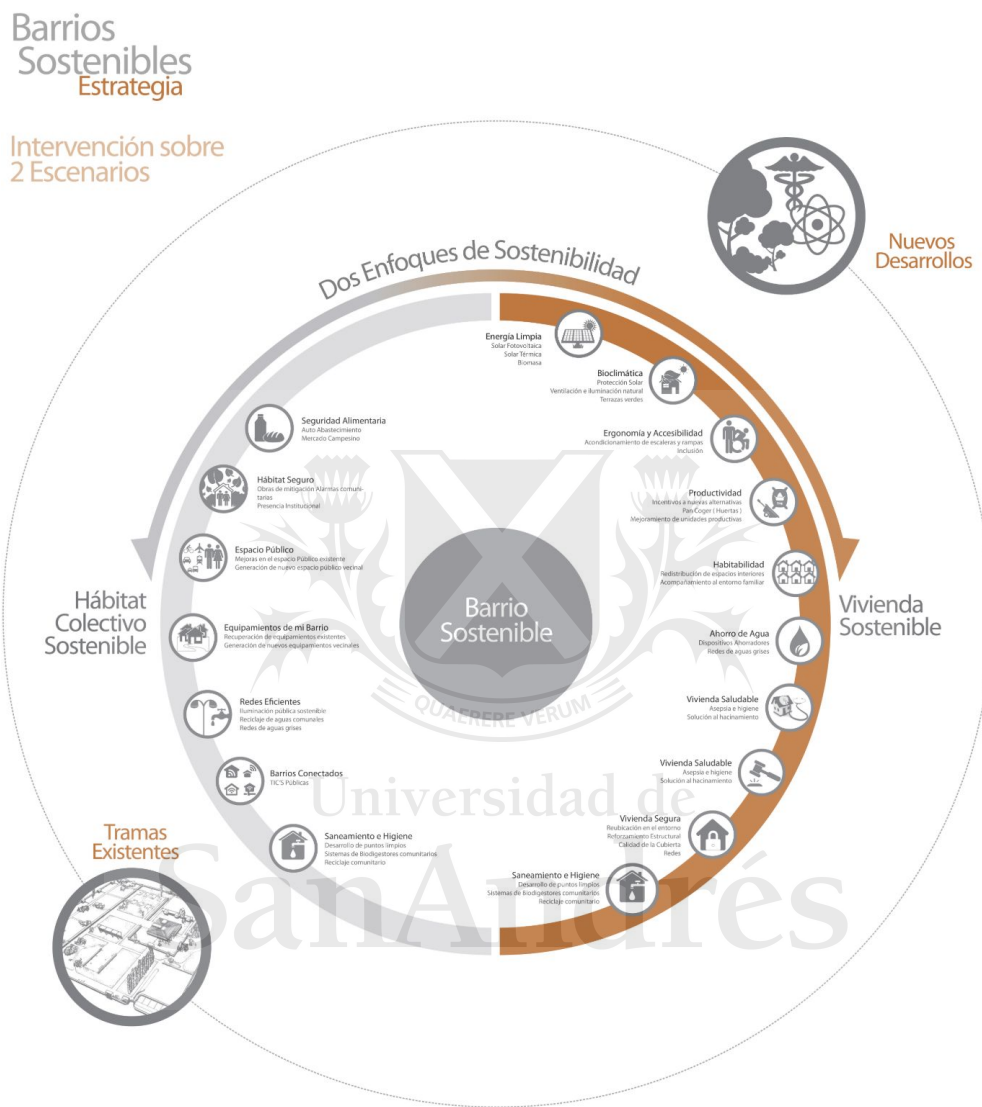
Figura 18. Paradigma sobre el desarrollo económico sostenible y equitativo.

Generar Capacidades	Desarrollar Competencias	Impulsar Negocios
<ul style="list-style-type: none"> • Transformación del ser y su realidad actual • Fortalecer liderazgo local • Empoderar las comunidades en proyectos comunitarios • Fortalecer autoestima individual y colectiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación individual y colectiva para el empleo • Formación y empleo a la medida de los requerimientos de las obras del "JCM" 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar oportunidades y vocaciones en el territorio • Contacto Empresa Ancla • Identificar ofertas en el territorio • Viabilidad Plan de Negocios • Establecer compromisos

Fuente: Presentación oficial: Jardín Circunvalar de Medellín. EDU. 2014:10.

Para ésto desarrolla dos enfoques: Hábitat colectivo sostenible y Vivienda sostenible:

Figura 19. Dos enfoques de la sostenibilidad.



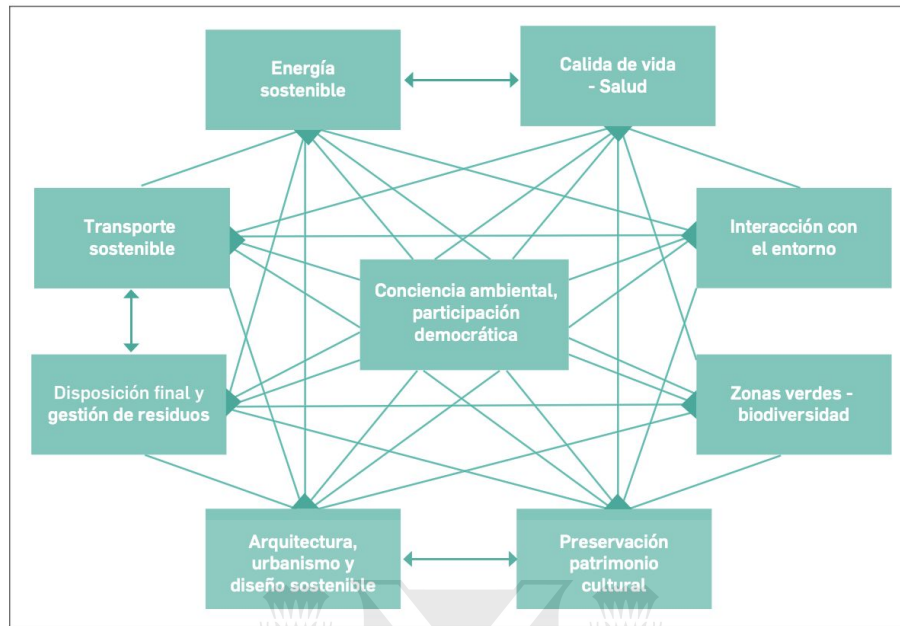
Fuente: Cinturón Verde (2014). Edu. Disponible en:

<https://cinturonverde.files.wordpress.com/2014/05/plancha1-01.jpg> última vez visitado: 27/04/2020

Ésto, con el fin de lograr sostenibilidad ambiental y social. En relación a la sostenibilidad social, propone promover la inclusión, participación y liderazgo de la comunidad, mediante la participación e interacción social (EDU, 2014).

Por parte de la Alcaldía de Medellín, el “desarrollo urbano sostenible” es esquematizado de la siguiente forma:

Figura 20. Las áreas problemáticas clave en el campo del desarrollo urbano sostenible



Fuente: Plan de Desarrollo local, 2015:13. Alcaldía de Medellín. Elaborado en base a "Sustainable cities: Problems of integrated interdisciplinary research". Stanislav Shmelev & Irina Shmeleva. 2009.

Esta integralidad se alinea con los ejes de acción promovidos por ONU-Hábitat: planeación, financiación, legalización, participación y base social (Ossa, 2016). Estas concepciones entienden al sujeto como independiente en lo individual, e interdependiente en lo colectivo. Por eso, se busca implementar una intervención que genere las condiciones necesarias para el desarrollo humano individual en todos los ámbitos de la vida (Plan de Desarrollo local, 2015).

6. Proyecto Mejoramiento Integral del hábitat con mujeres emprendedoras locales: “Vivienda semilla de mujeres emprendedoras del municipio de Estelí, Nicaragua”

El Proyecto “Vivienda semilla de mujeres emprendedoras” (de ahora en más “Semilla”) surgió en Nicaragua, específicamente en el Municipio de Estelí, a 150 km de Managua, en el año 2014. Gracias a sus resultados positivos se extendió hasta el año 2018, cuando estalló una crisis sociopolítica en el país que dificultó su continuación (Nancy Aróstegui, gerente de Programas de Hábitat Nicaragua). No obstante, el Programa fue ganador del Concurso de Prácticas Inspiradoras de UHPH⁹¹.

El Programa es ejecutado por el Instituto de Promoción Humana de Estelí (INPRHU-Estelí) y financiado por Hábitat Para la Humanidad Nicaragua (HPHN). INPRHU es una organización local, sin fines de lucro, que cuenta con un programa comunitario, motivo por el cual contaba con el conocimiento territorial que el municipio de Estelí carecía para llevar a término el proyecto.

Esta intervención buscó capitalizar el financiamiento otorgado por el Municipio con la finalidad de consolidar mejoras físicas en servicios básicos en los barrios. Así, INPRHU hizo uso de su conocimiento territorial, el despliegue en infraestructura de su programa comunitario, y los recursos monetarios municipales para consolidar una intervención integral en la calidad de vida y calidad habitacional de los habitantes de barrios precarios y sus hogares. Un pilar fundamental de este proceso fue la capacitación de los beneficiarios directos de la política (familias, pero sobre todo mujeres líderes de las familias), y los líderes comunitarios, para así lograr una óptima gestión participativa del proyecto.

Problemas que se propone resolver

Siguiendo la presentación del proyecto realizada por UHPH, hacia 2010 se realizaron estadísticas en 13 de los barrios del Distrito III del Municipio de Estelí. Sus resultados reflejaron que el 46% de los hogares vivían en pobreza extrema, el 25% de las viviendas resultaban inadecuadas, el 60% no contaba con saneamiento, y el 37% de los hogares eran encabezados por jefas de hogar.

⁹¹ Como se explica en la presentación del caso ante el UHPH, el Proyecto a 2018 contaba con más de 3 años de implementación y presentaba resultados esperados alcanzados, con la posibilidad de medir sus impactos, y la potencialidad de servir como modelo para ser replicado en otros contextos.

Eje de comparación 1: Integralidad de la política de reurbanización

Áreas de intervención y propuesta para la inclusión social

El programa focaliza su intervención en la vivienda como eje primordial para la inclusión social y el desarrollo económico (UHPH). Su objetivo general es:

“Contribuir a la integración social y económica de los pobladores del Distrito III de la ciudad de Estelí en 13 barrios, priorizando a mujeres emprendedoras, mejorando la infraestructura de sus áreas de negocios habilitados en viviendas precarias. Y fortaleciendo la capacidad de emprendimiento, y la mejora progresiva del hábitat familiar y comunitario” (UHPH, 2018:3).

UHPH resume las áreas de mejora en: inclusión financiera, la mitigación de riesgos habitacionales⁹², la integración de los barrios al conjunto de la trama urbana, el acceso a servicios básicos públicos, y el equipamiento comunitario. A esto también se sumó el otorgamiento de títulos de propiedad a las mujeres, y la rehabilitación de una escuela y dos centros de salud.

En consonancia con sus objetivos específicos, tuvo como fin: (1) Mejorar la infraestructura de las áreas de negocios de las mujeres emprendedoras, habilitados en viviendas precarias, y (2) fortalecer la capacidad de emprendimiento, del manejo de negocios y la mejora progresiva del hábitat familiar y comunitario (UHPH, 2018). Sus resultados esperados son: la creación de alianzas entre los actores locales, la movilización social para la mejora del hábitat y la dinamización de la economía local (UHPH, 2018).

Para desarrollar los objetivos del programa, INPRHU contó con la inversión realizada por la municipalidad para la mejora de calles y parques, extensión de red de agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica, bajo el marco del Plan de Desarrollo urbano de la ciudad de Estelí, desarrollado en 2010. Partiendo de esta base, buscó capitalizar la inversión pública buscando potenciar la mejora en la calidad de vida de esta población (Nancy Aróstegui). De esta forma, los barrios fueron intervenidos en dos aspectos: El primero, la mejora física de los espacios públicos y servicios públicos básicos mejorando las condiciones de habitabilidad de los barrios precarios. El segundo eje, la mejora física del hogar y del negocio de las familias, mediante una gestión participativa cuya prioridad estuvo en la

⁹² Se reubicó a las familias que habitaban en zonas de riesgo y se construyeron obras de mitigación del riesgo.

capacitación de los miembros de la comunidad y la búsqueda de sostenibilidad futura de las intervenciones.

Para consolidar estos objetivos, los ejes de acción fueron tres: la inclusión financiera, el empoderamiento de las mujeres, y el enfoque de la progresividad y la eliminación de la vivienda precaria. En primer lugar, la inclusión financiera fue desarrollada mediante una institución de microfinanzas que creó un fondo para la mejora de viviendas adecuadas a las capacidades económicas de las mujeres. Así se desarrolló la inversión en infraestructura, y algunas mujeres no solo lograron saldar el crédito, sino que hasta solicitaron un segundo y tercer préstamo y continúan, ya sin subsidios, mejorando sus viviendas y negocios (Presentación del proyecto, 2018). A su vez, esto generó un estímulo a la economía local: “algunas mujeres ahora pueden emplear a una o dos personas, se encadenaron a otros servicios locales y hasta diversificaron sus actividades” (Presentación del proyecto, 2018).

En segundo lugar, el empoderamiento de las mujeres priorizó a aquellas que utilizan sus viviendas con la finalidad de realizar alguna actividad económica que genere ingresos para el soporte del núcleo familiar. Se realizó un proceso de capacitación para fortalecer sus emprendimientos. Ésta arista será desarrollada más adelante en la sección: “Formación y capacitación de la comunidad y/o de los actores participantes”.

Por último, el enfoque de progresividad remite a que las familias comprendan que el proceso de mejora de sus viviendas es progresivo: “antes pensaban que por no poder construir una vivienda al 100% de una sola vez, no podían mejorarla” (Presentación del proyecto, 2018). Al día de hoy, no solo continúan haciendo mejoras, sino que también el resto de los vecinos fueron contagiados por el proceso, los líderes comunales se comprometieron a seguir trabajando por la eliminación de la vivienda precaria y el paradigma de que la gente pobre no puede mejorar la vivienda se ha roto (Presentación del proyecto, 2018).

Etapas del proyecto

El Proyecto se dividió en tres etapas: En la Etapa I, se priorizó a las mujeres que utilizan sus viviendas para realizar alguna actividad económica de generación de ingresos, como se mencionó anteriormente. Las mejoras se realizaron con microcréditos y subsidios, desarrollando en paralelo un proceso de capacitación para fortalecer sus emprendimientos:

“Ellas dejaron de considerarse desempleadas para verse como empresarias” (UHPH. Presentación del proyecto, 2018:2).

Así se buscó generar un doble efecto: la mejora de la casa y la mejora del negocio. Se espera que la mejora en el negocio genere un mayor nivel de ingresos, y que la familia continúe invirtiendo en la mejora de la vivienda en el mediano plazo (Nancy Aróstegui). Este trabajo fue complementado con el apoyo de voluntarios para la construcción de módulos básicos que reemplazaron la vivienda precaria (Presentación del proyecto, 2018).

Hacia la Etapa II se incorporó a las familias emprendedoras en extrema pobreza y sin acceso a crédito. Con la ayuda de subsidios se reemplazaron 101 viviendas precarias. Así, se redujo la vulnerabilidad estructural y se motivó a que las familias, con sus propios recursos, continúen las mejoras (UHPH, 2018:2).

En la Etapa III, etapa en que el Proyecto gana el Concurso UHPH, se extendió la intervención hacia la construcción de unidades sanitarias, aprovechando la ampliación de la red generada por la Alcaldía. Esto permitió que nuevas familias se incorporen con el mejoramiento de sus propias viviendas.

Eje de comparación 2: Participación comunitaria

Concepción de la participación

Tal como se mencionó anteriormente, el proceso de capacitación de los beneficiarios directos fue clave para el empoderamiento de la comunidad. Al cambiar la autoconcepción de las emprendedoras sobre su propia capacidad de llevar adelante el negocio, los frutos del emprendimiento se vieron reflejados en resultados económicos positivos. Éstos impactaron tanto en el negocio como en las condiciones de vivienda de la familia.

El proceso de capacitación fue concebido con el fin de otorgar herramientas a las comunidades para facilitar el proceso de desarrollo a futuro, que puedan ser impulsado por los propios ciudadanos. Ésto, con una mirada integral que abordó tanto las condiciones de vida materiales relacionadas a la vivienda, como las relacionadas al desarrollo económico y la formación financiera.

Buscó romper con el paradigma de la transmisión de la pobreza intergeneracional, mostrándole a los mismos habitantes la capacidad de progreso, tanto individual como comunitario, a corto plazo como a largo plazo. A su vez, estas aristas fueron vistas por los funcionarios como elementos fundamentales hacia la integración social y económica de los pobladores del distrito y sus alrededores. Como también fundamentales para la dinamización de la economía local mediante la mayor oferta laboral, la mayor demanda de consumo, la diversificación de las actividades y la creación de alianzas entre los actores locales.

Asimismo, también se abordó la participación como un mecanismo para desarrollar conocimiento sobre el territorio y sus necesidades, información que no habría estado al alcance de los funcionarios de otra manera. Es en este sentido que la participación cobra relevancia en tanto herramienta para potenciar la inversión monetaria. En otras palabras, podrías pensarse que a un mismo nivel de inversión pero sin la participación de los vecinos, los resultados de la intervención hubieran sido sub-óptimos.

Ejecución de la participación y actores participantes

Como fue mencionado anteriormente, el Programa fue ejecutado por el Instituto de Promoción Humana de Estelí (INPRHU-Estelí). INPRHU es una organización local, sin fines de lucro, que cuenta con un programa comunitario. Trabaja con líderes comunales y en estrecha relación con la población de los barrios donde se desarrolló la experiencia. A su vez, la organización contaba con cierto nivel de comunicación y coordinación con la alcaldía, que permitía colaboraciones puntuales con el fin de lograr el apoyo de la municipalidad a algunas familias (Nancy Aróstegui).

Podemos ver que la participación comunitaria fue promovida por una entidad externa al accionar de la municipalidad. El proceso estuvo a cargo de una organización social que ya contaba con presencia en la comunidad y que trabajó en conjunto con los beneficiarios directos de la política, como también con los líderes barriales, quienes también se integraron a los proceso de formación y capacitación.

A su vez, las universidades locales apoyaron a la comunidad mediante la movilización de sus estudiantes con el objetivo de contribuir a la elaboración de planes de negocio de las mujeres emprendedoras, la construcción de viviendas y obras de mitigación de riesgo en los barrios.

En definitiva, el trabajo participativo se vio tanto en las etapas de gestión del proyecto de intervención, como en su puesta en práctica, en distintas instancias. E involucró a un conjunto de distintos actores: mujeres emprendedoras, líderes comunitarios, obreros de la construcción, estudiantes universitarios, organizaciones sociales. Todos, nucleados a su vez por una organización social de base con conocimiento y enraizamiento en la comunidad.

Formación y capacitación de la comunidad y/o de los actores participantes

INPRHU partió de que el 94% de las familias de los barrios-objetivo estaban encabezadas por mujeres emprendedoras cuya actividades económicas generaban un ingreso primordial para sus familias. Por eso, su principal foco a la hora de capacitar a la comunidad estuvo focalizado en las mujeres líderes de hogar: “fortalecieron sus conocimientos y habilidades en: construcción segura y mejoramiento progresivo de vivienda, vivienda saludable, educación financiera, prevención de la violencia, manejo de negocios y buen uso del crédito, emprendedurismo, tenencia segura, planes de negocio” (Presentación oficial del proyecto ante UHPH, 2018:5). Así mismo, las mujeres emprendedoras fueron certificadas para la manipulación de alimentos (UHPH, 2018).

A su vez, el grupo de obreros de la construcción fue otro de los grupos beneficiados por las capacitaciones otorgadas bajo el marco del programa. Ésto aportó a la reducción de riesgos y a la seguridad en la construcción, potenciando la sostenibilidad futura de las obras: “Hoy los obreros son contratados para seguir haciendo mejoras en otras casas, incentivando la compra de materiales de construcción, servicios de transporte, etc.” (Presentación del proyecto, 2018).

Resultados logrados, hallazgos y recomendaciones

La presentación oficial del proyecto ante UHPH identifica la población beneficiada directa e indirectamente. Dentro del primer grupo, a 2018 eran 469 las familias, integradas por un total de 2.806 personas, que mejoraron sus condiciones habitacionales y su entorno. El 94% de las familias estaban encabezadas por mujeres emprendedoras cuyas actividades económicas generaban un ingreso primordial para sus familias. Según UHPH, 706 personas (mujeres líderes de familia en su gran mayoría) y líderes comunitarios fortalecieron sus saberes y habilidades en seguridad de la construcción, mejoramiento progresivo de la vivienda, salubridad de la vivienda, educación financiera, prevención de la violencia, gestión de

negocios, uso del crédito, emprendedurismo, seguridad de la tenencia y planes de negocio, entre otras cuestiones (Presentación oficial del proyecto ante UHPH, 2018:5).

Algunos de los logros pueden ser esquematizados en el siguiente gráfico:

Figura 21. Resultados. Noviembre 2010 - Mayo 2018.



Fuente: “Emprendimientos sociales solidarios para la inclusión económica: Financiamiento accesible para el suelo y la vivienda”. Presentación UHPH en Foro internacional en República Dominicana (2018:3)

En todas las etapas de implementación del proyecto, según Nancy Aróstegui (2020), nuevas familias se vieron incentivadas a generar cambios y mejoras en sus hogares, de esta forma se ve una de las externalidades positivas que generó el programa y que estaría aportando también a la sostenibilidad futura de las intervenciones. Ésto, ya que se prevé que más y más hogares emprendan sus propias mejoras motivados por las experiencias de sus vecinos. En palabras de los líderes comunales, “ha cambiado el rostro del distrito” (UHPH, 2018:2).

Sostenibilidad de las intervenciones

Como fue mencionado anteriormente, el grupo de obreros de la construcción también fue parte del público objetivo de las capacitaciones otorgadas bajo el marco del programa. Ésto potencia la sostenibilidad futura de las intervenciones en tanto brinda un incremento en el nivel de capital social de los beneficiarios. Posibilita llevar a la práctica mejoras habitacionales más seguras y de calidad, y continuar el proceso de mejora habitacional del barrio para aquellos vecinos cuyos hogares no hayan sido intervenidos bajo el marco del Programa. Es decir, que los obreros tienen la potencialidad de ser contratados por aquellas familias que, motivadas por las mejoras habitacionales de sus vecinos, quieran emprender mejoras en su propio hogar. Esto incrementa la inserción laboral y oferta laboral de los obreros capacitados.

Tal como fue expresado en la presentación del proyecto (UHPH, 2018), los obreros, luego de la implementación del Programa, continuaron trabajando en el mejoramiento de viviendas. A su vez, así se contribuye al dinamismo del mercado económico local: ferreterías y otros proveedores de materiales de construcción aumentaron sus ventas, empresas de turismo se vieron beneficiadas por la mejora de los barrios. Por último, otro beneficiario fue la Alcaldía municipal, por la forma en que su inversión en mejoramiento de los barrios fue potenciada por el accionar social (Presentación del proyecto. UHPH, 2018) de las organizaciones.

7. “Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios”. El Salvador

El Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios (ES-L1022) del Gobierno de El Salvador es un programa multifase con el objetivo de modernizar el sector vivienda “a través de la implantación de instrumentos sostenibles para atender la demanda habitacional” (BID. 2019:1). Con el apoyo del BID⁹³ comenzó a implementar su Fase I hacia 2001, con el fin de lograr fortalecimiento institucional⁹⁴. Su Fase II fue ejecutada entre 2012 y 2017 y, gracias a su éxito, se extendió hasta el año 2020 (BID, 2019).

Figura 22. Componentes del Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios (ES-L1022) del Gobierno de El Salvador.



Fuente: Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios: El Salvador. II Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales: Bogotá, Colombia. Ponencia de Felipe Rivas Villatoro, Gerente de Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios, Fase II. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Publicado en 2012. Disponible en: https://issuu.com/sem_proceso_urbanos_informales/docs/el_salvador-presentaci_n_colombia. Última vez visitado: 15/05/2020.

⁹³ Otras entidades donantes han sido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit (GTZ) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (BID, 2010).

⁹⁴ Siguiendo el informe presentado por el BID (2010), en esta fase se lograron buenos resultados en los componentes de: Mercado formal de vivienda y mercado informal de vivienda. Para mayor información gráfica sobre la Fase I, visitar la sección de Anexos.

En 2018, su Componente II: “Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios”⁹⁵ fue ganador del Concurso de Prácticas Inspiradoras de UHPH:

“El impacto consolidado es una mejora sustancial en el nivel de vida de la población directamente beneficiada y de otras comunidades vecinas que también hacen uso de las obras ejecutadas en el marco del proyecto” (BID. 2019:4).

Dentro de este componente, uno de los tipos de intervención que se ejecuta es social: Cuenta con la creación de una unidad de fortalecimiento comunitario que promueve la participación y organización de la comunidad promoviendo la gestión participativa del proyecto (Presentación formal del proyecto al Concurso de UHPH (2018)). Teniendo en cuenta que el proyecto prevé una intervención integral en los barrios contando con la participación ciudadana, proponemos su análisis.

Problemas que se propone resolver

Los problemas que el proyecto se propone combatir pueden resumirse en tres grandes líneas en el Informe de Terminación del Proyecto (BID, 2019):

1. El mercado informal de vivienda: La mayoría de la población no tiene ingresos suficientes para acceder a una solución habitacional en el mercado formal. Por este motivo, la autoconstrucción de la vivienda genera problemas de calidad, hacinamiento y falta de seguridad jurídica sobre la propiedad. Este problema es potenciado por el crecimiento desproporcionado poblacional y la falta de planificación y ordenamiento territorial (Rivas, 2012);
2. Carencia de infraestructura básica y de equipamiento en asentamientos precarios (sobre todo agua y saneamiento; aunque también confluyen la baja calidad de las viviendas y altos niveles de violencia e inseguridad (BID, 2010));
3. Falta de legislación y control sobre el mercado de lotificaciones: Muchas lotificaciones no cuentan con servicios básicos ni infraestructura urbana mínima, se ubican en zonas inadecuadas y sus habitantes no perciben títulos de propiedad.

⁹⁵ Tal como se expresa en la presentación del proyecto al Concurso UHPH (2018), MIAPU está alineado a la Política Nacional de Vivienda y Hábitat de El Salvador en dos de sus ejes: “Reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo”; y “Acceso al suelo, infraestructura, servicios, espacios públicos y equipamientos” (P. 2). Además, se encuentra en concordancia con la Nueva Agenda Urbana, sobre todo en lo relativo a la extensión del derecho efectivo a la ciudad.

Eje de comparación 1: Integralidad de la política de reurbanización

Áreas de intervención y propuesta para la inclusión social

Siguiendo la presentación formal del proyecto al Concurso de UHPH (2018), son 3 los tipos de intervenciones que promueve MIAPU:

1. Intervención física: “consiste en la introducción de servicios básicos y equipamientos sociales” (P. 2);
2. Intervención social: “ejecutada mediante capacitaciones a las familias para el fortalecimiento del tejido social y comunitario” (P. 2);
3. Intervención económica: “mediante la capacitación en medios de vida y el acompañamiento de gestiones de emprendedurismo con otras instituciones” (P. 2).

A su vez, otras de las categorías que afecta de forma positiva el proyecto son:

1. “Mitigación, adaptación y resiliencia del hábitat frente al cambio climático y los desastres;
2. Vivienda, acceso al suelo y regeneración urbana;
3. Mecanismos innovadores para el financiamiento y el acceso a soluciones de vivienda” (P. 2).

Con esto en mente, el objetivo general del programa es “*mejorar las condiciones habitacionales de la población de ingresos bajos y medios, aumentando la capacidad del sector vivienda de atender la demanda habitacional de dicha población con eficiencia y equidad*” (BID. 2019:1). Se pretende atender la demanda habitacional especialmente desde el lado de la oferta y del aumento de la capacidad de pago.

Así, busca aumentar la cantidad de hogares que cuentan con infraestructura básica apropiada, y reducir “los déficits cualitativo y cuantitativo de viviendas para hogares en condiciones precarias (...) dignificando sus viviendas” (BID. 2019:1). Por un lado, facilitando la inclusión social a través de la provisión de infraestructura física: agua, saneamiento, mejoramiento de la red vial, equipamientos colectivos como casa comunal, centro de talleres y capacitaciones y

áreas verdes recreativas⁹⁶. Y por el otro, mediante el continuo desarrollo del sistema de protección social y de servicios sociales (salud, educación y prevención de la violencia, específicamente) (Informe de Terminación del Proyecto. BID, 2019). De esta forma aspira a fortalecer el tejido social y la oportunidad de inserción laboral a través de procesos de Desarrollo Económico Local (UHPH, 2018):

“Los asentamientos intervenidos son integrados a la ciudad, gozando de los beneficios que ésta ofrece (...) Esta integración se logra con la transformación realizada en el asentamiento urbano en estado precario (...) y el fortalecimiento comunal que este programa contempla”. (Presentación formal del proyecto al Concurso de UHPH, 2018:3).

En este marco, las intervenciones son integrales ya que buscan influir en las condiciones individuales de vivienda e infraestructura básica, como también la habilitación de espacios comunes (con fines de esparcimiento, educación, diálogo), el equipamiento urbano, la legalización de la tenencia y la participación comunitaria en el proceso, entre otras cuestiones

⁹⁷.

Eje de comparación 2: Participación comunitaria

Concepción de la participación

MIAPU mantiene una concepción de la participación comunitaria como elemento clave para el fortalecimiento del tejido social y comunitario. Elementos claves para consolidar la mejora cuantitativa y cualitativa de la vivienda, y para consolidar la integración social de estos habitantes al resto del conjunto urbano, buscando la sostenibilidad de la intervención en el tiempo. Esta sostenibilidad, debido a que las mejoras en las condiciones de vivienda colaboran a la acumulación de capital social. A esto se suma el “enfoque de derechos y pedagógico” abordados, manteniendo un esquema de intervención social con seguridad ciudadana.

⁹⁶ Fuente: presentación formal del proyecto al Concurso de UHPH (2018).

⁹⁷ Algunos indicadores de resultados fueron: “aumento en el valor promedio de la vivienda beneficiada, la tasa interna de retorno económico por asentamiento (TIRE), porcentaje de lotes con servicio de agua potable; con servicios de evacuación de aguas grises y negras; con servicios domiciliarios de luz; con acceso a alumbrado público; y con acceso a calles pavimentadas” (BID. 2019:9).

Hablando sobre el fortalecimiento comunal que permite la participación y organización comunitaria y municipal, los legisladores se expresan de la siguiente manera:

“Esta mejora del hábitat provoca en los pobladores del asentamiento un cambio mental en la forma cómo se ven ellos y los ven los demás en su situación de marginalidad y exclusión social, puesto que se genera una serie de efectos que ayudan a que estas familias eleven su autoestima y condición social con respecto a su entorno: sus inmuebles elevan la plusvalía, acceden a financiamientos para mejora de vivienda y productivos, mejora la calidad de vida, tanto en salud, como socialmente”. (Presentación formal del proyecto al Concurso de UHPH, 2018:2).

En estas palabras se puede ver que, en línea con lo que ya ha elaborado la literatura en la temática, los funcionarios conciben la participación como un elemento formativo para el individuo. Por un lado, de sus capacidades relacionadas a su nivel de capital social, y por el otro a su autopercepción sobre el lugar que ocupan en la sociedad en tanto individuos. Es decir, que contribuye a romper con el paradigma de auto concebirse como “marginales” y/o “carentes” para pasar a concebirse como integrantes de un conjunto social heterogéneo e inclusivo. Lo cual a su vez contribuye a cambiar la mirada excluyente del resto del conjunto urbano hacia este grupo de individuos. Todo eso, elevando su nivel de calidad de vida entendido en un sentido integral.

A su vez, como lo mencionan en la presentación del proyecto (Concurso UHPH, 2018), la participación fue un elemento muy importante para la agilización de la ejecución del programa, tal como se evidenció en las visitas al territorio (BID, 2019). Ésto, también haciendo eco de la literatura internacional ya analizada: Los procesos participativos, si bien pueden ser concebidos como poco dinámicos, también pueden facilitar información y conocimiento útil. Aportan al entendimiento sobre la problemática que se debe resolver en cada caso, y promueven la aceptación de la intervención gubernamental en los barrios. Siguiendo al BID (2019), fue un elemento clave al momento de identificar a la población objetivo, ya que es la misma población la que cuenta con la información sobre la ubicación de las familias más vulnerables dentro del territorio.

Según el BID (2019), la participación de las comunidades fue entendida como central para asegurar la sostenibilidad del trabajo: “el fortalecimiento comunitario no debe dejarse de lado en este tipo [de] programas que dejan como resultado de la ejecución una base de comunidades organizadas” (BID, 2019:34). No es menor comprender que una vez finalizada

la intervención estatal, los mismos habitantes del territorio son los que continuarán con los procesos promovidos por el gobierno y lo que lograrán que la inversión realizada de resultados. La clave de los procesos participativos está en comprender que la mera provisión de bienes y servicios no es lo que mejorará la calidad de vida de estas comunidades o romperá con el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Sino, que únicamente el desarrollo del capital social y humano de los habitantes es lo que permitirá que estas comunidades reviertan su situación de pobreza estructural multidimensional. De aquí la relevancia de que toda participación comunitaria sea acompañada de procesos de formación, empoderamiento y capacitación de la población

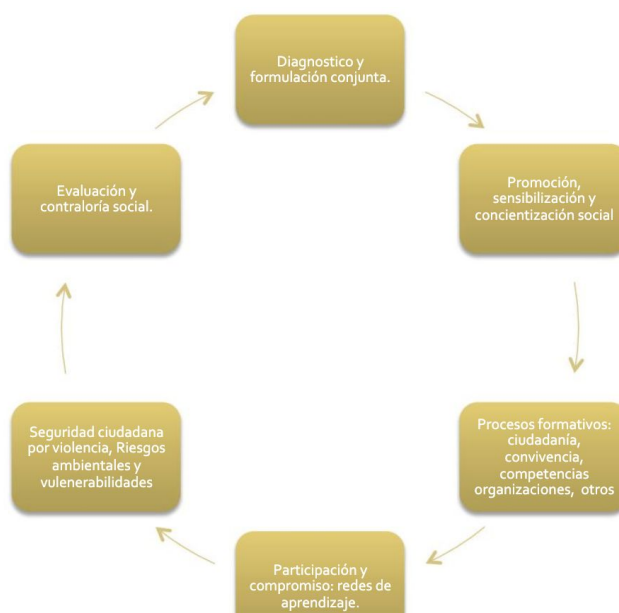
Ejecución de la participación y actores participantes

Para lograr el fortalecimiento comunitario, el programa aborda esta cuestión bajo el marco del Programa Comunidades Solidarias Urbanas, cuya ejecución es coordinada por entidades del sector social, de prevención de la violencia y los gobiernos municipales (BID, 2009), es decir, diversos actores.

El Programa se compone por cuatro ejes: (1) capital humano, mediante la educación, la nutrición y la seguridad ciudadana; (2) servicios básicos, por medio de inversiones en mejoramiento integral de los APU; (3) la generación de ingresos y el desarrollo productivo; y (4) la gestión territorial, que es la modalidad de intervención transversal a los ejes mencionados anteriormente (BID, 2010). No obstante, en la presente sección nos limitaremos a indagar sobre el eje de la gestión social.

La gestión social que promueve el Programa puede representarse en el siguiente esquema presentado por Rivas en 2012:

Figura 23. Gestión social del Programa.



Fuente: Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios: El Salvador. II Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales: Bogotá, Colombia. Ponencia de Felipe Rivas Villatoro, Gerente de Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios, Fase II. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Publicado en 2012. Disponible en: https://issuu.com/sem_proceso_urbanos_informales/docs/el_salvador-presentaci_n_colombia. Última vez visitado: 15/05/2020.

En este esquema podemos ver que el proceso participativo es uno que se retroalimenta. Es decir, que se parte del diagnóstico y la formulación conjunta del problema (aquí utilizando el conocimiento esencial de los propios beneficiarios). Una vez delimitado el problema, se prosigue con la promoción, la sensibilización y la concientización social. Éste, paso fundamental para luego conseguir la voluntad y el compromiso de la sociedad para acceder al proceso formativo que, como podemos ver en el esquema, es comprendido por un conjunto de diversas acciones (la promoción de la convivencia, la formación de ciudadanía, el desarrollo de las competencias organizacionales, entre otros). Es así que, contando con una ciudadanía formada, se puede proseguir a la participación ciudadana, contando con el compromiso y la información necesaria. Este intercambio a su vez retroalimenta las redes de aprendizaje para los diversos actores participantes y continúa nutriéndolos de conocimiento. Para luego conseguir el impacto deseado: la seguridad ciudadana, la disminución de los riesgos ambientales y la corrección de las vulnerabilidades. Estos son los pasos que crean el compromiso social necesarios (y los conocimientos suficientes) para poder desarrollar una etapa de control y evaluación social de los resultados obtenidos. Que a su vez, da lugar a las

sucesivas mejoras y a la sostenibilidad en el tiempo de la mejoría, y al inicio de un nuevo ciclo del proceso explicado.

Este proceso estuvo integrado por un equipo de “monitores” que se dedicaron a afianzar la confianza de las comunidades en el programa para promover su participación en los procesos de gestión. Este trabajo permitió “organizar, legalizar y empoderar a las comunidades” (BID, 2019:34).

Formación y capacitación de la comunidad y/o de los actores participantes

Como se expresó anteriormente, la base de la participación ciudadana para MIAPU radica en el fortalecimiento y la organización de la comunidad con la finalidad de implementar un cambio y progreso social colaborativo y a largo plazo. Ésto, mediante capacitaciones a las familias tanto para el afianzamiento del tejido social, como para el desarrollo económico local mediante gestiones de emprendedurismo.

Así también, el personal de la Unidad Ejecutora del Proyecto fue fortalecido mediante cursos y talleres enfocados al trabajo en equipo. El objetivo fue mejorar las relaciones interpersonales entre quienes interactúan de forma constante para la ejecución del programa (BID, 2019). Cabe recordar que la implementación del MIAPU se inserta dentro de la Fase II del Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios del Gobierno de El Salvador; luego de implementada la Fase I relativa a lograr fortalecimiento institucional. Y que es implementada en simultáneo al Componente VI: “Fortalecimiento Institucional” del Programa Nacional.

En este sentido, se puede pensar que la formación y capacitación institucional fue un paso clave y previo a la formación de las comunidades, que fueron “guiadas” en su proceso de formación y participación por referentes capacitados en la materia.

Resultados logrados, hallazgos y recomendaciones

Los lineamientos del programa prevén una evaluación de impacto de metodología cuasiexperimental: se prevé medir y comparar las condiciones habitacionales entre dos grupos, uno que participará del programa, y un grupo control de asentamientos elegibles que

no son financiados con el Programa. Este estudio es complementario a los análisis de impacto ambientales y sociales requeridos por el BID para la entrega de su préstamo⁹⁸.

Según el Informe de Terminación del Proyecto (BID, 2019), la ejecución del programa fue satisfactoria: “de los siete indicadores de resultados esperados se logró superar la meta en tres casos, igualarla en uno y prácticamente cubrirla en otro (97.2%) y, solamente, en dos casos es que no se pudo alcanzarlas” (P. 21).

Algunos beneficios específicos alcanzados para las comunidades han sido en: seguridad física (ubicación de los hogares en zonas de riesgo mitigado), calidad y condición de vida, accesibilidad vial, esparcimiento, reducción de la contaminación ambiental, entre otros. En relación al objetivo del Componente V, su meta fue cumplida gracias al trabajo social realizado en la comunidad en pos de su fortalecimiento (BID, 2019)

A su vez, el programa generó externalidades positivas: Por un lado, produjo un incremento en los ingresos de los habitantes de los municipios intervenidos ya que se generaron empleos relacionados a las obras de construcción y mejoramiento de viviendas; y mejoró sus condiciones de comunicación vial y recreación, entre otras. Por otro lado, logró el diseño y la aprobación de legislación nacional que regulara el mercado de lotificaciones: “Sus objetivos han sido cumplidos y se han sobrepasado las metas, en lo que respecta a los indicadores en lo relativo a los lotes regulados y legalizados” (BID, 2019:29). Ésto contribuyó al desarrollo de un marco legal “más maduro y ambientalmente sostenible” (BID, 2009:8). En última instancia, también fortaleció al VMVDU y la AMSS en su enfoque participativo, integral e intersectorial (BID; 2010).

Sostenibilidad de las intervenciones

Se espera que los resultados sean sostenibles por dos razones principales: (i) las mejoras en las condiciones de vivienda constituyen una base clave en la acumulación del capital social, como ya fue explicado anteriormente; y (ii) por participar de un esfuerzo de desarrollo nacional, las inversiones constituyen un elemento en la política de lucha contra la pobreza

⁹⁸ Por ser una operación clasificada como “B”, al igual que el PISU GBA, el BID solicita a los ejecutores de la política la elaboración de una Estrategia Ambiental y Social (EAS), una Evaluación Ambiental, un marco de Reasentamiento Involuntario y de Manejo de Riesgos, entre otros. La Evaluación Ambiental especialmente tiene por objetivo mitigar los impactos negativos potenciales del proyecto, como la participación insuficiente de la comunidad, el posible deterioro de su situación social y/o económica, los impactos físicos de las obras, entre otros (BID, 2019).

(BID, 2019). A esto se suma el “enfoque de derechos y pedagógico” abordados, manteniendo un esquema de intervención social con seguridad ciudadana; y la larga durabilidad de las obras de infraestructura urbana realizadas. A su vez, las capacitaciones en materia económica promueven el desarrollo del capital económico de las comunidades, factor clave en la terminación del ciclo de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para concluir, en palabras de Rivas (2012), “el desafío fundamental [es] transformar las iniciativas en políticas de Estado, asegurando la sostenibilidad de las iniciativas, la institucionalidad e irreversibilidad de los procesos estratégicos”.

Habiendo desarrollado ya sobre los distintos casos de estudio, pasaremos al análisis comparativo entre los casos y las conclusiones.

8. Conclusiones

Habiendo analizado los lineamientos de los distintos programas de reurbanización regionales, pasaremos, ahora, a dar cuenta de las confluencias y diferencias en el abordaje de los procesos de reurbanización y del papel de la participación en ese contexto. Para ello, retomamos los objetivos de esta investigación. Luego, analizamos de forma comparada los dos ejes de estudio: La integralidad de la política de reurbanización, con foco en las áreas de intervención que se plantean y en la propuesta que desarrollan sobre la inclusión social y la participación comunitaria en sus distintas aristas ya explicadas. Finalizamos abordando las lecciones aprendidas y las visiones que los distintos programas han explicado sobre la sostenibilidad de sus intervenciones.

Retomando la problemática que nos interpela, en el último tiempo la cuestión habitacional ha sido un elemento clave en la agenda de los distintos gobiernos de la región. Ésto, bajo el marco de la creciente preocupación por parte de los organismos internacionales sobre el desarrollo de soluciones sostenibles al déficit habitacional y el entendimiento del urbanismo como una de las claves del desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, este proceso ha ido acompañado de los pedidos de inclusión de la participación comunitaria, como herramienta clave al éxito de este tipo de intervenciones estatales. No obstante, aún sigue siendo un desafío determinar los aspectos prácticos que la participación comunitaria debiera tener en las políticas de reurbanización integral de asentamientos informales a fines de concebir impactos positivos (Botes, 1999).

La relevancia del problema abordado radica en la dimensión que cobra en el caso de Argentina y, especialmente, en la Provincia de Buenos Aires. Por eso, a la luz de que el gobierno ha impulsado un programa de intervención que cumple con los lineamientos explicados -la reurbanización concebida de forma integral y la participación comunitaria en el proceso- nos preguntamos si estos lineamientos son los adecuados para revertir esta problemática. Como mencionamos anteriormente, debido a la escasez de literatura, nos propusimos analizar distintos casos de programas de reurbanización integrales de la región que han logrado incorporar de manera activa el componente “participación” a fin de comprender cuáles son los lineamientos que hacen al buen desempeño de la experiencia. Así, esperamos revisar los lineamientos del PISU a la luz de la lente que provee la experiencia de

los programas regionales a fin de analizar si la respuesta que el gobierno argentino está implementando para revertir el déficit habitacional en el país es adecuada.

Los distintos programas analizados parecen concordar en la mayoría de los puntos que analizamos. Sus diferencias radican en el nivel de detalle con el que explican su concepción de las variables que abordan, el enfoque que aplican y las acciones específicas a realizar. Sin embargo, ese tipo de información es la que importa en el presente trabajo. Recordemos que la literatura ha mostrado consensos en la forma en que debe ser abordada la problemática, pero no así en la forma de poner en práctica estas teorías de cambio. Pasaremos a explicar, entonces, las diferencias entre los ejes de comparación en detalle. A modo de soporte visual, en la sección de Anexos presentamos la información ya explicada, de forma sistematizada, en un cuadro comparativo.

Antes de pasar a los ejes de comparación es relevante analizar brevemente los objetivos que plantean los programas. Partimos de la base de que todos proponen la integración de la ciudad informal a la formal mediante la igualación de las condiciones de vida, la mejora en la calidad de la infraestructura urbana de los barrios, el saneamiento ambiental, la provisión de servicios sociales, la intervención y ejecución integral mediante la coordinación simultánea de distintos componentes, la participación comunal en las distintas fases del proyecto y el desarrollo comunitario integral -trabajando en el desarrollo individual en distintas esferas: social, política, económica y humana; y en la construcción de ciudadanía-. Es decir, que todos entran dentro de la clasificación de Programas de Mejoramiento de Barrios, tal y como fue descrito por distintos autores (Martínez, 2015; Brakarz et al., 2002; García, Ferrari y Bareman, 2009; Ziccardi, 2017; Ossa, 2016; entre otros) y por los organismos internacionales (BID, 2019; ONU Hábitat, 2018, entre otros). Ahora bien, podemos distinguir algunas diferencias sutiles en la forma en que están planteados los objetivos generales y específicos de los programas.

Recordemos que el PISU propone, de forma vaga en su objetivo general, contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población de barrios precarios mediante intervenciones de integración socio-urbana (Perfil del proyecto, 2019). Es en sus objetivos específicos que logramos comprender los ejes de acción por los cuales espera cumplir este objetivo: El fortalecimiento institucional, la mejora en el acceso y uso de servicios básicos, equipamientos

comunitarios, espacios públicos; y el fortalecimiento del capital social (social, laboral y productivo); mejora en las condiciones de habitabilidad y tenencia.

Lo interesante de la propuesta de Barrios Sostenibles (BS), en cambio, es que el foco de acción lo ubica en la generación de las condiciones y oportunidades para el desarrollo humano integral y sostenible, para luego enfocarse en las condiciones de vida, vivienda y hábitat del barrio. Es decir, que el foco de su intervención pareciera estar más directamente ligada al desarrollo humano individual de cada habitante de los barrios a intervenir, factor que luego traería aparejado el resto de los beneficios relacionados a la mejora de la calidad de vida.

Esto se relaciona con varios puntos destacados por la literatura. De esta forma, BS refuerza la idea de que los beneficiarios de la política son individuos, con una cultura e historia ligada al barrio, fundadores de procesos de autoproducción de sus viviendas; y no un grupo social homogéneo al que el Estado “viene a proveer”. En definitiva, resulta difícil abordar una problemática de tan alto grado de heterogeneidad de forma unificante.

Como ya fue explicado, las experiencias de los distintos individuos dentro de una misma comunidad podrían ser disímiles (Botes, 1999; Di Virgilio y Mendoza, 2003). Si concordamos en que la problemática excede la mera cuestión habitacional, abarcando múltiples esferas de la calidad de vida de un individuo, como las cuestiones sociales, políticas, económicas y culturales (Glaeser, 2011; Florida, 2013; Sassen, 2012; García, Ferrari y Bareman, 2009) -tal como lo hacen los cuatro programas analizados- entonces focalizarse en la situación de cada individuo pareciera ser necesario, además de enfocarse en la calidad de vida del grupo en sí.

Por otro lado, BS pareciera puntualizar su intervención en la forma en que los individuos habitan el barrio, ya que busca en sus objetivos específicos el fortalecimiento de los procesos comunitarios de convivencia, la apropiación del territorio y el reconocimiento de los derechos y deberes de la comunidad. De esta forma podemos ver cómo busca construir una ciudadanía activa y cohesiva. Podemos pensar que el primer paso en que busca mejorar la calidad de vida de los individuos es mediante el desarrollo de sus capacidades individuales y, el segundo paso, el desarrollo del sentido de comunidad, pertenencia y apropiación de los nuevos bienes (vivienda mejorada, espacios públicos mejorados, etcétera). Como explica Bresciani (2006),

la participación es un mensaje para alcanzar principios democráticos, incluida la mejora en la representación política de los grupos vulnerables en las decisiones que les atañen.

Por su parte, Vivienda Semilla prioriza en su objetivo la integración social y económica mediante el fortalecimiento de la comunidad, especialmente en su capacidad de emprendimiento. Pareciera entender que el foco de la integración social radica en el desarrollo de las capacidades individuales ligadas a lo económico. Ésto, relacionado estrechamente a la mejora en las condiciones físicas de la vivienda. Cabe tener en cuenta que, de acuerdo a las especificidades de la población objetivo a la que apunta el proyecto, mejorar las condiciones del negocio de los beneficiarios implica a su vez mejorar las condiciones de sus viviendas ya que su negocio se ubica en el mismo espacio físico en el que se ubica su vivienda. Es decir, que se pone el foco en la mejora y el desarrollo del negocio, pero mejorando en paralelo las condiciones habitacionales de las familias. De esta forma se ve que el organismo ejecutor desarrolló un programa de intervención acorde a las necesidades específicas del grupo beneficiario. Esta es una cuestión que, aunque resulte obvia, no siempre ha sido considerada en materia habitacional (Bresciani, 2006; Poggiese, 2000; Cravino y Carvajal, 2012; SISU, 2019).

Por último, MIAUPI pareciera ser el programa más generalista entre los estudiados. Propone la mejora en las condiciones habitacionales de la población objetivo, aumentando la capacidad del sector vivienda de atender a la demanda habitacional con eficiencia y equidad. No obstante, cabe resaltar que es una intervención que, luego de muchos años de estar en marcha, sus últimas intervenciones fueron incorporando un aspecto fundamental a nuestro estudio: La creación de una unidad de fortalecimiento comunitario que promueve especialmente la participación y la organización de la comunidad, promoviendo la gestión social participativa en vista de la retroalimentación de saberes (Presentación formal del proyecto al Concurso de UHPH (2018).

Podemos ver que el factor común entre los objetivos de los distintos programas es la relevancia central que le otorgan al proceso fortalecimiento de los habitantes de las comunidades. Éste, entendido como un paso previo y fundamental a la efectiva participación comunitaria. Al mismo tiempo, también es un factor crítico para lograr dar el puntapié inicial en el proceso de mejora de sus condiciones de vida, para que luego cada familia pueda

apropiarse de su proceso de desarrollo y continuar maximizando -durante y luego de- la intervención estatal. Esto mismo ha sido formulado por diversos autores (Barba y Ochoa, 2015; Botes, 1999; Bazzaco y Sepúlveda, 2018).

Es de esta forma que se logra la sostenibilidad en el tiempo de las intervenciones, y se potencia su efecto en el largo plazo. Tal como lo plantea el programa BS, la inclusión mediante la educación tiene el objetivo, entre tantos otros, de conectar a los individuos potenciando la pertenencia a la comunidad y la conformación de la comunidad en sí misma; comunicar el trabajo que se busca generar en el barrio y con sus miembros, generando transparencia en las intervenciones; potenciar la apropiación social del territorio de forma sostenible; y promover el liderazgo de los individuos que, junto con el desarrollo de capacidades de emprendimiento, se concibe también la sostenibilidad económica. Retomaremos esta idea más adelante.

Estos paradigmas se relacionan estrechamente con el mecanismo de la teoría de cambio presentado por la literatura en relación a la participación. Esta es un componente clave para que exista algún grado de distribución del poder en la toma de decisiones y para que se genere un proceso de retroalimentación de los conocimientos que hacen al desarrollo de la propuesta de intervención (Stiglitz, 2002; Botes, 1999; Bazzaco y Sepúlveda, 2018), como así también, para que se produzca la sensibilización necesaria en la población para desarrollar compromiso cívico (Stiglitz, 2002; Bresciani, 2006). Así, como ha explicado la literatura, las propuestas de intervención de los distintos países en análisis denotan entender que la participación comunitaria, basada en la previa formación de los individuos, es una de las formas para involucrar las distintas visiones de desarrollo que aportan los distintos grupos sociales (Bazzaco y Sepúlveda, 2018). Retomaremos esta cuestión con más detalle cuando abordemos el segundo eje de análisis, la participación comunitaria.

Eje de comparación 1: Integralidad de la política de reurbanización

Partiremos por analizar las distintas áreas de intervención que proponen los distintos programas, para luego abordar la propuesta que hacen sobre la inclusión social de los habitantes de los barrios.

Áreas de intervención

Como fue explicado anteriormente, los Programas de Mejoramiento de Barrios por definición se enfocan en mejorar las condiciones de vida de los residentes de barrios vulnerables mediante su integración física, social y económica al resto del conjunto urbano (Martínez, 2015). Aún así, existen diferencias en la forma en que los distintos programas regionales que analizamos llevaron esta propuesta a la práctica.

En el caso de PISU, los funcionarios plantearon vagamente la planificación integral y el fortalecimiento institucional que esperaban concebir como primer componente. Por su parte, los componentes dos y tres -Infraestructura urbana y vivienda; y Gestión social y desarrollo comunitario- de forma un tanto más abarcativa. Aún así, englobaron cuatro objetivos en dos componentes, perdiendo capacidad de focalización y desarrollo sobre las formas en que se pondrían en práctica cada uno. Por su parte, BS diferenció los objetivos en distintos componentes. Dividió los objetivos previstos para concebir una vivienda segura, sostenible y accesible; y los objetivos de desarrollar espacios públicos incluyentes.

A éstos, BS sumó el componente de sostenibilidad integral del territorio, que puso énfasis en desarrollar una política de Estado largoplacista que incluya el cuidado y mantenimiento del medioambiente para futuras generaciones. La gestión social y el desarrollo comunitario fueron planteados por el programa como artistas transversales, y no así un componente específico, como hizo PISU. Tal vez, se podría pensar que esto fue así ya que se desarrolló como enfoque institucional ad hoc: el Enfoque Cívico-Pedagógico,. Y sumó a ello el desarrollo de una política pública orientada a la formación ciudadana: la puesta en práctica de las “Aulas educativas EDUcamos” y la Escuela Renovando Ciudad para la Gente, que fueron espacios para instruir a la comunidad. Retomaremos estas cuestiones más adelante.

En el caso de Vivienda Semilla, el programa distingue tres áreas de intervención (mejora física del hogar y del negocio de las familias, fortalecimiento de la comunidad y mejora de los espacios públicos y servicios públicos básicos). No obstante, los ejes de acción que propone abordan únicamente el área uno y dos mencionadas, ya que la mejora de los espacios públicos y los servicios públicos básicos está en manos de la municipalidad. Estos ejes son:

1. La inclusión financiera por medio de la institución de un mecanismo de microfinanzas que genera un fondo para la mejora de las viviendas, ligado a las capacidades económicas de las mujeres.
2. El enfoque de la progresividad: La formación de las familias sobre el concepto de que el proceso de mejoramiento de la vivienda puede ser progresivo. Antes de la intervención, las familias pensaban que por no poder generar un cambio radical en sus viviendas entonces no podrían mejorarlas. Ésto, ligado al otorgamiento de títulos de propiedad a las mujeres.
3. El empoderamiento de las mujeres mediante el fortalecimiento de su capacidad de emprendimiento, en cuanto al manejo del negocio y la mejora progresiva del hábitat, la vivienda familiar y el negocio.

Esta división entre el organismo ejecutor de los distintos componentes de la intervención resulta interesante. El beneficio que trae aparejado es una mayor profundidad en las distintas áreas de intervención. Por un lado, se cuenta con una mayor cantidad de recursos humanos (los funcionarios y los miembros de la organización social). Por el otro, se parte de un conocimiento del barrio más abarcativo y un vínculo de confianza ya desarrollado, ya que el organismo llevaba a cabo actividades en el barrio, en conjunto con la comunidad. De esta forma, el ejecutor del programa puede focalizarse directamente en el desarrollo de las capacidades de la comunidad y el desarrollo de los espacios propicios a la participación.

Otro factor innovador que presenta este programa, (cuestión que es desarrollada por BS aunque de forma más breve), es la inclusión financiera. Al crear un fondo para la mejora de viviendas adecuado a las capacidades económicas de los beneficiarios, potenció la inversión municipal en la materia logrando que los individuos puedan: en primer lugar percibir un crédito para la mejora de sus viviendas, cuestión que no siempre ocurre en estos casos debido a los altos niveles de informalidad. En segundo lugar, permitió que el buen manejo del crédito les permita solicitar un segundo y tercer préstamo para poder continuar con la mejora de sus viviendas, incluso después de paralizada la intervención por dificultades coyunturales locales; por último, el desarrollo económico producto de la capacitación financiera permitió que los individuos adecúen las mejoras de su vivienda a sus necesidades. Con esto volvemos a la idea ya presentada por la literatura que explica que cada individuo conoce sus necesidades mejor

que cualquier foráneo, y que pueden determinar de la mejor manera sus prioridades de desarrollo (Stiglitz, 2002; Clark, 1991; Botes, 1999).

Por último, MIAUPI aborda los tres ejes de intervención mencionados como propios de los Programas de Mejoramiento de Barrios: La intervención física, la intervención social y la económica. Lo rescatable de esta propuesta, si bien pareciera ser vaga en la presentación de sus lineamientos de intervención, es que distingue en sus ejes de acción el fortalecimiento de la comunidad con fines sociales y comunitarios, y el fortalecimiento con fines económicos.

En definitiva, el PISU pareciera abordar de forma similar los objetivos de las áreas de intervención. No obstante, podríamos pensar que programas como BS y Vivienda Semilla alcanzan un nivel de especificación en los lineamientos de sus componentes que sería positivo replicar. Por un lado, distinguiendo con mayor detalle los distintos campos a intervenir y desarrollando así planes de acción específicos a cada objetivo. Por el otro lado, distinguiendo los equipos de trabajo para las distintas áreas de intervención con el fin de lograr un trabajo más detallado y en profundidad en cada arista.

También cabe rescatar que los distintos ejes de intervención para estos casos, sobre todo en el caso de BS, se ven directamente atravesados por el proceso de formación ciudadana. Así, en lugar de desarrollar un componente específico a dicho fin, la forma de abordar cada uno de sus componentes contiene en su esencia una estrategia de intervención marcada por un paradigma: El Enfoque Cívico-Pedagógico. Así, en lugar de buscar el fortalecimiento comunitario de forma paralela al resto de las intervenciones, este programa lo formula como el punto de partida a cualquier otra intervención. La relevancia de esto está en que, como fue apuntado por distintos autores (Barba y Ochoa, 2015; Botes, 1999; Bresciani, 2006; entre otros.), un proceso participativo *real* y no meramente formal es uno que se encuentra y retroalimenta en las distintas instancias de intervención, que cuenta con la participación informada de los distintos actores de forma tal que puedan permitir el desarrollo en conjunto de la propuesta de intervención. Como veremos más adelante, MIAUPI presenta una propuesta similar en la gestión social que propone.

Propuesta para la inclusión social

En este caso, si comparamos la propuesta de inclusión social entre PISU y BS, la primera pareciera ser más abarcativa sobre la forma en que las intervenciones que promueve abordan la inclusión social de los beneficiarios, aunque la segunda más específica. BS es claro en relación a los mecanismos por los cuales promueve la inclusión social: Por un lado, lo hace al interior del barrio, y por el otro, relacionando al barrio con el resto del conjunto urbano. Al interior del barrio, mediante la promoción de la estrategia pedagógica comunicacional y participativa que promueve la apropiación social del territorio y sus bienes por medio de espacios donde se desarrollen actividades culturales, de recreación y deporte. Estos factores tejen la equidad, la gobernanza, la inclusión social mediante el fortalecimiento de la convivencia y la gobernabilidad de los barrios.

En relación a la integración con el resto de la ciudad, BS pone el foco en el desarrollo de una propuesta de circulación y movilidad ligera, limpia, sostenible y accesible en términos económicos y en términos de inclusión a personas con capacidades diferentes: Conectar el territorio con calidad. Como explican Di Virgilio y Rodríguez (2018), la centralidad de la vivienda se define por las condiciones de acceso, entre ellas, la implementación de accesibilidad para personas discapacitadas. PISU podría rescatar esta idea ya que, si bien hace mención a la cuestión de la conectividad del barrio con el resto del conjunto urbano, no le otorga gran relevancia a la forma en que prevé mejorar la conectividad de los barrios.

De esta forma, BS busca romper con el aislamiento de los asentamientos (al interior y al exterior del barrio). Puntualmente propone la construcción de caminos y de un sistema de transporte masivo de mediana capacidad y sostenible ambientalmente que conecta el barrio con los sistemas de transporte masivos de la ciudad, conectando el barrio con la centralidad urbana, y promoviendo el turismo hacia las laderas de la ciudad, espacios verdes que, previo a la intervención, no eran aprovechados con fines turísticos y de recreación. Recordamos que a esto se suma que uno de los caminos previstos fue construido con la participación activa de habitantes aledaños, con un 30% de mano de obra femenina. Así, implica también una apuesta por la equidad de género y la inclusión.

Vivienda Semilla, al igual que PISU y que MIAUPI, explica que la mejora de los espacios públicos y los servicios básicos iguala las condiciones de los barrios al resto del conjunto

urbano, propiciando la inclusión del barrio y, por ende, de sus habitantes. MIAUPI focaliza sobre este concepto establecimiento que es a través de la provisión de infraestructura física que se puede extender el acceso a la ciudad a los habitantes de estos barrios: Ampliación de las redes de agua, saneamiento, mejoramiento de la red vial, equipamientos comunitarios, centros de talleres y capacitaciones: “Los asentamientos intervenidos son integrados a la ciudad, gozando de los beneficios que ésta ofrece, tanto en servicio, comercio, educación, trabajo, etc.” (UHPH, 2019).

De esta misma forma, sumado al desarrollo de servicios sociales como la salud, educación y prevención de la violencia; MIAUPI busca fortalecer el tejido social y la oportunidad de inserción laboral a través de procesos de Desarrollo Económico Local. Plantea que este proceso de transformación social y del hábitat provoca un cambio en la forma en que los beneficiarios se ven a sí mismos y los ven los demás en su situación de marginalidad y exclusión social, ya que permite que las familias eleven su autoestima y condición social respecto a su entorno. En esta misma línea, Vivienda Semilla explica que al cambiar la auto-concepción de las emprendedoras sobre su propia capacidad de llevar adelante el negocio. Los frutos del emprendimiento se vieron reflejados en resultados económicos positivos que impactaron, no solo en el negocio, sino también como en las condiciones de vivienda de las familias. Esta concepción es compartida por autores como Botes (1999), quien explica que la participación comunitaria permite que la comunidad refuerce sus vínculos de confianza y solidaridad hacia el interior y al exterior. Fortaleciendo su autoconfianza, y ésto, su autosuficiencia, generando dignidad humana.

Vivienda Semilla, profundiza esta cuestión: la mejora en las capacidades de emprendimiento de las mujeres y de los obreros de la construcción genera que los habitantes de barrios colindantes puedan y quieran consumir en los negocios de las mujeres emprendedoras y contratar a los obreros que, capacitados, poseen mejores herramientas para abordar los trabajos de mejoramiento de vivienda de forma resiliente y mitigando los riesgos de la construcción. A su vez, el programa resulta innovador en tanto plantea la inclusión financiera como uno de los ejes de la inclusión económica, y así social de los individuos. En definitiva, el programa denota comprender que la base de la inclusión social en estos casos radica en su

inclusión económica. Y para ello, ve menester el desarrollo de las capacidades de emprendimiento de los individuos.

Con esto en mente, PISU hace mención a la inclusión social en relación a que todos los residentes tengan acceso a los servicios de vivienda adecuados y a los beneficios de la urbanización, integrando el barrio al resto de la trama urbana. A su vez, plantea que buscar diseñar e implementar iniciativas de inclusión, empoderamiento y transformación social y comunitaria e integración social y productiva. No obstante, no detalla la forma en que lo hará ni explica de qué forma ésto contribuiría a la integración. Sí menciona que desarrollará una Mesa de Integración Socio Urbana (MISU), integrada por funcionarios, referentes barriales y vecinos de los barrios populares. Aunque, alude a su desarrollo únicamente como instancia previa a la intervención en el barrio, en el momento de formulación del Plan de Intervención y con la finalidad de realizar un diagnóstico en el barrio, de forma integral.

Por otro lado, PISU plantea la inclusión social mediante la promoción de la equidad de género y la diversidad, haciendo énfasis en estas cuestiones en las instancias de desarrollo de las propuestas participativas. De forma general, menciona que las comunidades serán fortalecidas en su capital social, humano y producto. Podemos ver que el resto de los programas mencionados mencionan con mayor grado de detalle la forma en que esperan contribuir mediante sus intervenciones a la integración social y económica de los vecinos y sus barrios. Esta integración, tanto al interior de la comunidad, como en relación al resto del conjunto urbano. Pasemos a analizar el segundo eje de comparación: La participación comunitaria.

Eje de comparación 2: Participación comunitaria

Pasaremos a analizar las distintas aristas de la puesta en práctica de la participación comunitaria: su concepción, su ejecución, los actores participantes y los procesos de formación y capacitación de la comunidad y/o de los actores participantes de las instancias participativas.

Concepción de la participación

Existe un concepto compartido por todos los programas analizados: la utilización del conocimiento útil acumulado de la población como herramienta para identificar las necesidades de los beneficiarios. En el caso de Vivienda Semilla, el programa lleva el

argumento más allá, explicando que esta información que se desarrolla, que de otra forma no hubiera estado al alcance de los funcionarios, es una herramienta que potencia la inversión monetaria. A su vez, ésto ha sido presentado por la literatura como un factor decisivo a la hora de formular políticas sociales sostenibles en el tiempo (Lindblom y Cohen, 1979, citados por Brisciani, 2006; Bazzaco y Sepúlveda, 2018): los ciudadanos combinan el aprendizaje social y el conocimiento de sus prioridades (Cohen et al. 2016). De esta forma clarifican la comprensión de la problemática y abren las posibilidades de distintas alternativas de solución (Atria, et al. 2003; Balbo et al., 2003; Poggiese, 2000; Bresciani, 2006; De la Mora, 1992; Bazzaco y Sepúlveda, 2018).

Como ya ha sido mencionado por numerosos autores (Bresciani, 2006; Poggiese, 2000; Cravino y Carvajal, 2012), una de las principales causas por las cuales las intervenciones en materia habitacional son poco efectivas, especialmente en el largo plazo es, entre otros motivos, la falta de apoyo a la intervención por parte de la ciudadanía: La ciudadanía, ante su exclusión del proceso de decisión, termina oponiéndose a la aplicación de soluciones que no consideran útiles a la solución de sus problemáticas y, por ende, carecen de legitimidad. MIAUPI aborda esta idea en cuanto explica que la participación aumenta la aceptación de las intervenciones gubernamentales en los barrios.

La participación asegura que las intervenciones y los cambios que se producen en los barrios sean coherentes con las normas y los valores de la comunidad, propiciando su aceptación, la participación activa y el compromiso de la población tanto durante como posterior a la intervención gubernamental (Botes, 1999; Bresciani, 2006; BID, 2013). Vivienda Semilla imprime esta idea en su proyecto: otorgar herramientas a las comunidades facilita el proceso de desarrollo a futuro impulsado por los mismos individuos, en un sentido amplio (con las condiciones materiales de la vivienda, el desarrollo económico y la formación financiera). Y BS, en tanto promueve la apropiación social e institucional del territorio, de forma sostenible; y el liderazgo colectivo.

Todos estos son factores relevantes para aumentar la apropiación de los bienes y servicios percibidos por los beneficiarios y propiciar su cuidado y mantenimiento en el tiempo por parte de los ciudadanos mediante el *enforcement social* (Stiglitz, 2002; Botes, 1999). Como fue explicado, en este punto la participación cobra central relevancia: cómo son interpelados los

beneficiarios y las modalidades de asignación de los bienes incide sobre las formas y condiciones de apropiación de estos bienes y/o servicios recibidos (Rodríguez, et al., 2011; Zapata, 2016; Stiglitz, 2002; Cravino y Carvajal, 2012; entre otros). Estos argumentos son, aunque de forma vaga, abordados por el MIAUPI en sus lineamientos. Para el Vivienda Semilla y para PISU, esta apropiación, impulsada por el compromiso, aumenta la inversión privada en el hogar, y así, la satisfacción de los ciudadanos con su barrio y entorno.

A su vez, la participación permite reducir los costos económicos y sociales que traen aparejadas las fallas en el diseño del programa (Botes, 1999; Isham, et al., 1995). Para MIAUPI este factor también agiliza la ejecución del programa, idea contraria a los supuestos que mantenían las teorías clásicas sobre los procesos participativos (Stiglitz, 2002). Para el programa este factor también aumenta la aceptación de la intervención gubernamental en los barrios, lo cual puede tener un rol positivo en la dinamización de la implementación de los programas. Botes (1999) sumaría a esta idea el hecho de que la urgencia que mueve a estos ciudadanos hacia la construcción de alternativas puede ser convertida en un activo a la hora de formular políticas públicas de calidad.

Esto aporta a la sostenibilidad en el tiempo de las intervenciones en tanto permite alcanzar compromisos políticos más duraderos, fortaleciendo la ciudadanía y la democracia a nivel local (Stiglitz, 2000; Brisciani, 2006; Bilbar, 2017; Lekerman, 2005; Ziccardi, 2004; entre otros). Para BS los funcionarios atribuyen la sostenibilidad que produce la participación a la promoción de “actitudes y comportamientos cívicos” (EDU; 2012) que, en definitiva, permiten el desarrollo de la vida en comunidad. Para el programa, la participación rompe con el aislamiento y conecta a los habitantes.

Otra arista de la sostenibilidad en el tiempo que genera la participación es rescatada por el PISU y MIAUPI. Los legisladores explican que el proceso de participación genera un empoderamiento en los vecinos al hacerlos partícipes de su solución habitacional, y propicia el fortalecimiento comunitario en relación a la sustentabilidad de la organización social. En otras palabras, el desarrollo de vínculos y redes de protección comunitarias duraderas. MIAUPI explica que la participación constituye en sí misma un elemento formativo para el individuos: de sus capacidades, relacionadas a su nivel de capital social, y de su autopercepción y autoestima. Estas ideas ya habían sido desarrolladas por autores como

Bresciani (2006), Bazzaco y Sepúlveda (2018) y Eibenschutz (2017), como fue mencionado anteriormente. BS y Vivienda Semilla adhieren a esta idea.

Para MIAUPI la participación rompe con el paradigma de la transmisión intergeneracional de la pobreza, cuestión que Vivienda Semilla también mencionó en sus lineamientos. Para ambos programas eleva la calidad de vida de los beneficiarios de forma integral y, según PISU, disminuye su dependencia de los recursos externos. Ambas ideas ya explicadas teóricamente por Botes (1999). MIAUPI agrega en esta línea la idea de que la participación es la clave para la mejora cualitativa y cuantitativa de la vivienda, aunque no detalla el mecanismo por el cual un factor influye en el otro. Aún así, explica que esto consolida la integración social de forma sostenible en el tiempo, ya que altera la forma en que estos grupos sociales son percibidos por el resto de la sociedad, facilitando su inclusión, idea que también fue desarrollada en teoría por Botes (1999) y en teoría y práctica por Vivienda Semilla.

A modo de síntesis es posible observar que, si bien algunas cuestiones sobre los beneficios e impactos de la participación han sido desarrolladas en menor medida por los programas que por la literatura, los programas sí identifican sus aspectos más relevantes. La conciben como una fuente de información clave para guiar los lineamientos del diseño de la propuesta de intervención, como una fuente de sostenibilidad de las intervenciones en el largo plazo (debido a diversos mecanismos explicados), en tanto herramienta de integración social y económica tanto al interior del barrio como entre el barrio y el resto del conjunto urbano; como una forma de promover la apropiación y responsabilidad sobre el cuidado de los bienes y servicios percibidos por la comunidad; y como la forma de construir una ciudadanía activa, expandiendo el alcance de la democracia. Ahora bien, establecida la concepción teórica que los funcionarios han mantenido sobre esta cuestión, pasaremos a abordar la forma en que los programas han llevado la participación comunitaria a la práctica: cuestión que ha sido escasamente abordada de forma teórica.

Ejecución de la participación

Como ya hemos explicado, es importante comprender que la participación comunitaria no implica la mera asistencia de los vecinos a las reuniones pactadas por los funcionarios. Debe ser auténtica, colectiva y activa. Debe permitir la retroalimentación de saberes entre los distintos participantes (Botes, 1999; Barba y Ochoa, 2015; Stiglitz). Y abordar la instancia de

diseño del programa, la toma de decisiones compartida (distribuyendo el poder en esta instancia entre los distintos actores participantes) y su implementación (Stiglitz, 2002; Botes, 1999; Bazzaco y Sepúlveda, 2018). Ésto, en un contexto de transparencia, apertura y diálogo abierto (Stiglitz, 2002; Bresciani, 2006).

Ahora bien, cabe preguntarnos de qué forma los programas regionales que han logrado incorporar de manera activa el componente “participación”, abordaron estas cuestiones (si lo hicieron) y cómo lograron el buen desempeño de la experiencia. Cabe recordar que tanto PISU, BS como MIAUPI son programas que han contado con el apoyo del BID y que, por ende, sus propuestas seguirán los lineamientos condicionales de los organismos financiadores. No obstante, aún así podemos rescatar algunas diferencias sobre sus propuestas de intervención.

En el caso de BS, el Esquema de Gestión Social que adoptaron implicó la combinación de estrategias *top-down* con estrategias *bottom-down*, es decir que en algunos casos la gestión más directa estuvo en manos del gobierno, y fue “bajada” hacia los ciudadanos; y en otros casos en manos de la población por medio de procesos participativos, en concordancia con el gobierno. Como explica su organismo ejecutor (EDU, 2012), la etapa previa al desarrollo del diseño de intervención el trabajo fue del gobierno estrictamente. Durante la puesta en marcha del programa, la estrategia utilizada fue participativa.

Algunas de las actividades desarrolladas para la formulación del diseño de intervención y durante su implementación fueron talleres de imaginarios, censos, estudios de suelos, diseños y planes habitacionales, reuniones de comité de vivienda y hábitat, talleres de diagnóstico, socializaciones (Ossa, 2016). En total, según EDU (2015) se desarrollaron 263 actividades distintas. Luego de la intervención, se espera la *cogestión* del proyecto, por ejemplo, dejando las obras de construcción en manos de los vecinos. El programa buscó, así, combinar los conocimientos de los distintos grupos sociales en las distintas instancias de la intervención.

PISU pareciera desarrollar una propuesta similar en sus lineamientos mediante la propuesta de distintas instancias de intervención: mesas de gestión comunitarias, instancias posteriores de consulta (orientativas mas no vinculantes), un sistema de recepción de quejas por parte de los funcionarios territoriales, y el fortalecimiento de los mecanismos de participación ya existentes (Mesas de Gestión Barrial, Consejos Barriales, la Comisión de Representantes,

entre otros). También, según SISU (2019), la Mesa Interjurisdiccional del Proyecto (MIP) y las Mesas de Integración Socio Urbana (MISU), que se desarrollo únicamente como instancia previa a la intervención en el barrio, en el momento de formulación del Plan de Intervención y con la finalidad de realizar un diagnóstico en el barrio, de forma integral.

En el caso de MIAUPI, la gestión social cíclica que plantea el programa pareciera focalizarse sobre todo en la estrategia *bottom-up*, utilizando la retroalimentación de saberes entre los distintos actores. Parte del diagnóstico y la formulación conjunta del programa, a diferencia de BS y de PISU que parten del diagnóstico formulado por el gobierno y/o el ente ejecutor. Luego pasa a la promoción, la sensibilización y la concientización social con el objetivo de integrar a más ciudadanos en el proceso de fortalecimiento. Luego, pasa a la instancia de los procesos formativos. Específicamente, a la construcción de ciudadanía, el trabajo en la convivencia y el desarrollo de las competencias de las organizaciones de base, entre otras cuestiones. Es luego de esta instancia que recién se desarrolla el proceso participativo basado en el compromiso cívico. De esta forma, se desarrollan redes de aprendizaje, que devienen en mayor seguridad ciudadana por violencia y por riesgos ambientales y vulnerabilidades. Por último, se prosigue con una evaluación y contraloría social, lo cual retroalimenta al diagnóstico de la problemática y su formulación conjunta, volviendo así a las instancia uno y repitiendo el ciclo de la gestión social (Rivas, 2012).

PISU podría aprender de esta forma de ejecutar la propuesta de intervención social. Si bien deja claro que prevé ejecutar la participación comunitaria en las distintas instancias de implementación de la política⁹⁹ y de forma periódica, MIAUPI pareciera desarrollar de forma más estratégica la participación de sus ciudadanos, conectando las distintas instancias entre sí, maximizando sus beneficios.

Es clave resaltar la instancia previa al proceso formativo que propone MIAUPI. La promoción de la intervención, la sensibilización y la concientización social son fundamentales para conseguir la voluntad y el compromiso de la sociedad para acceder al proceso formativo. Como mencionamos, la literatura (Stiglitz, 2002; Botes, 1999, entre otros) destaca este punto como primordial a la hora de buscar el compromiso de los individuos que luego promoverá la

⁹⁹ En el instante previo al ingreso de la presencia estatal al barrio, durante el desarrollo de los planes de acción, durante el proceso de intervención y construcción de las obras, y en el momento posterior a la afección de los beneficiarios por la política, es decir, por ejemplo luego del proceso de reasentamiento

sostenibilidad de la intervención. Sería erróneo partir de la base de que los ciudadanos tendrán el incentivo necesario para acercarse voluntariamente a los talleres de capacitación que resultan necesarios para promover una participación ciudadana instruida. A su vez, este incentivo mediante la sensibilización a la problemática ayuda a romper con la concepción de beneficiarios “carentes” que necesitan educación para conocer sus necesidades. Un error conceptual que tanto distintos autores (Mejica et al., 2016; Cravino y Carvajal, 2012; Lekerman, 2005; Botes, 1999), y el mismo MIAUPI, han abordado.

PISU es claro en los lineamientos que formula para el desarrollo de las instancias participativas vinculantes. Éstas deben cumplir con la Guía de Consulta del BID, y con las normas locales, siendo socioculturalmente apropiadas y sensibles al género; como así también documentadas de manera adecuada. Además, el programa prevé la ejecución de mesas de gestión comunitarias (PISU GBA. Perfil del Proyecto. 2019), un Plan de Acceso a la Información y Participación Ciudadana, un Plan de Gestión de Reclamos y Resolución de conflictos. Éstas, cuestiones que BS también desarrolla en su plan de comunicación del proyecto, pero que Vivienda Semilla no pareciera abordar en sus lineamientos. Por otro lado, recordamos que para BS, el Enfoque Cívico Pedagógico es la estrategia transversal sobre la cual basa sus intervenciones el programa. Bajo este paradigma se desarrollan herramientas pedagógicas de consulta, diálogo, diseño, ejecución, evaluación y retroalimentación del conocimiento en todas las instancias del proceso de intervención.

Por último, en el caso de Vivienda Semilla, es importante resaltar que el organismo ejecutor es una organización local que cuenta con un programa comunitario por el cual trabajaba -de forma previa al desarrollo de Vivienda Semilla- con los líderes comunales y en estrecha relación con los habitantes de los barrios. A su vez, la organización contaba con cierto nivel de comunicación y coordinación con la alcaldía, que permitía colaboraciones puntuales con el fin de lograr el apoyo de la municipalidad a algunas familias. Podemos ver que, entonces, la propuesta del programa parte de un nivel de descentralización al que propone PISU. Mientras que PISU propone partir de la entrada del gobierno a los barrios, contando con un equipo territorial, para recién ahí relacionar vínculos de confianza con la comunidad, Vivienda Semilla ya cuenta con el conocimiento territorial y el vínculo con sus pobladores desarrollado. Puede agilizar así el proceso de intervención.

De este modo, si bien PISU se destaca por ser un programa altamente elaborado en sus lineamientos y los procedimientos acción, aún existen algunas cuestiones que puede aprender e incorporar de los distintos programas. A modo de ejemplo, como fue mencionado, la instancia previa de sensibilidad y concientización de la población que ejecuta MIAUPI; el conocimiento territorial sobre el cual parte Vivienda Semilla; y el Enfoque Cívico Pedagógico sobre el cual basa su estrategia de intervención BS. Ahora bien, ¿cuáles son los actores que cada programa incluye en sus procesos participativos?

Actores participantes

En relación a los actores que los distintos programas prevén integrar en sus planes, el programa que incluye a la menor variedad de actores es MIAIPU ya que focaliza el trabajo conjunto entre las familias afectadas y los funcionarios de la unidad ejecutora, sin mencionar a las organizaciones sociales locales, universidades locales, a los vecinos aledaños de la comunidad, ni a otros actores del sector privado ni de la sociedad civil.

Por su parte, BS, integra en sus procesos participativos a los líderes de la comunidad, los habitantes de los barrios y las universidades -éstas últimas, únicamente en las fases de diagnóstico y formulación de las propuestas urbanas-. Las organizaciones sociales tuvieron representación por medio de sus líderes. Vivienda Semilla, por su parte, incluye al mismo conjunto de actores en sus instancias participativas, aunque no explica el tipo de participación que tiene cada actor. A excepción de las universidades locales, que explican apoyaron a la comunidad contribuyendo a la elaboración de planes de negocio de las mujeres emprendedoras, la construcción de viviendas y obras de mitigación de riesgo en los barrios.

PISU, por último, da una explicación más detallada sobre las instancias de participación de cada actor. Como se explicó anteriormente, la Mesa de Gestión Participativa está compuesta por las autoridades de aplicación (OPISU), del municipio involucrado, del Poder Legislativo, representantes del barrio y Defensor del Pueblo. La Mesa Interjurisdiccional del Proyecto (MIP) por representantes gubernamentales de los tres niveles de gobierno; y las Mesas de Integración Socio Urbana (MISU) están integradas por funcionarios, referentes barriales y vecinos de los BP. A su vez, el programa propone la identificación de los actores sociales relevantes de forma previa al ingreso al barrio. Así, los equipos territoriales del OPISU prevén realizar un relevamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (MGAS. PISU GBA,

2019). Tal y como podemos ver PISU pareciera ser el programa que más desarrolla sobre los actores que integrarán sus procesos participativos y las instancias en que cada actor tendrá lugar a participar.

Así, es posible observar que en la práctica surge el mismo dilema que surge en la teoría sobre la concepción de la “comunidad” (Botes, 1999). Si bien hay un consenso en entenderla como un grupo de personas que interaccionan (Thornton y Ramphele, 1989), esta definición en la práctica resulta vaga. Podemos ver un espectro entre la concepción más estrecha, que pone en práctica MIAUPI, una media, como la de Vivienda Semilla, que se asemeja a la definición propiciada por Gopal y Marc (1994): incluye a las organizaciones de base, a los habitantes beneficiarios de la política, grupos informales de actores económicos cuyas actividades podrían ser afectados por el proceso de reurbanización y organizaciones voluntarias. Por último, la concepción compartida por PISU y por BS es más amplia, y se relaciona a la definición propiciada por Reid (1989), que incluye también a organizaciones voluntarias privadas, cooperativas, escuelas, empresarios privados.

Formación y capacitación de la comunidad y/o de los actores participantes

Como mencionamos numerosas veces, tanto autores (Barba y Ochoa, 2015; Botes, 1999; Bazzaco y Sepúlveda, 2018) como los propios programas de reurbanización regionales concuerdan en que la formación de los ciudadanos -e incluso en algunos casos de los funcionarios mismos que lideran las intervenciones- es un elemento clave al correcto desarrollo de los procesos participativos, y la efectiva participación de los distintos actores involucrados. Pasemos a analizar esta artista en los programas en cuestión.

Un rasgo común a todos es la concepción de la formación y capacitación de la comunidad como herramienta para garantizar la información y la transparencia necesarias para el correcto desarrollo de las instancias participativas. Éstos, vistos por la literatura (Stiglitz, 2002; Bresciani, 2006; Catenazzi y Chiara, 2009; Zapata, 2016, entre otros) como rasgos claves al correcto desarrollo de las instancias de trabajo conjunto con la comunidad. Como menciona PISU, el objetivo de estos espacios es asegurar que los ciudadanos comprendan los impactos y riesgos que podrían traer aparejadas las intervenciones y los procesos de obra.

Vivienda Semilla, sumaría que el proceso de capacitación otorga herramientas a las comunidades que les permite facilitar el proceso de desarrollo a futuro, y que pueda ser

impulsado por los propios ciudadanos. Ésto, si se mantiene una mirada integral que aborde tanto las condiciones de vida materiales relacionadas a la vivienda, como las relacionadas al desarrollo económico y la formación financiera. Tal como lo implementó el programa.

Sin embargo, volviendo a PISU, a diferencia del resto de los proyectos pareciera poner el principal foco en la transmisión de información sobre el proyecto para lograr transparencia; mientras que el resto de los proyectos parecieran poner el eje de sus procesos de formación en el desarrollo social, el afianzamiento del tejido social y el desarrollo económico local. Es decir, PISU también prevé la generación de espacios de capacitación de los individuos para el desarrollo de su capital social, no obstante, apunta a hacerlo principalmente de la mano del trabajo conjunto con las iniciativas sociales ya existentes en los barrios (tanto de organizaciones sociales como de programas ministeriales). Acá podemos ver un trabajo más interconectado al resto de las políticas sociales por parte de PISU, aunque cabe preguntarnos si esta forma de abordar la capacitación social tiene los resultados puntuales necesarios y enfocados en el desarrollo de habilidades para la participación comunitaria. Y además, si estos esfuerzos son trabajados en conjunto con el PISU o si devienen en una descentralización poco organizada y estructurada al logro de sus objetivos.

En el caso de BS, buscó motivar espacios de encuentro semanales, no solo relacionados a la transmisión de información sobre el proyecto, sino también al desarrollo de las capacidades individuales. Formuló espacios en torno al deporte, la recreación, la cultura y el desarrollo de actividades comunitarias, iniciativas sociales y servicios municipales. Así, trabajó en simultáneo con la apropiación social e institucional del territorio de forma sostenible, fomentando la equidad, la inclusión social, la gobernanza y gobernabilidad de los asentamientos. Sus propuestas culturales y sociales fueron acompañadas por un Plan de Comunicación que tuvo como fin el desarrollo de competencias comunicacionales en la comunidad para propiciar las condiciones y oportunidades para el Desarrollo Humano Integral.

Vivienda Semilla, por su parte, focalizó la capacitación a los fines de desarrollar el capital económico de las familias y los barrios. Ésto, por medio de, en primer lugar, la capacitación a su principal sostén económico: las mujeres emprendedoras, en vistas de concebir la mejora progresiva de la vivienda, el manejo del negocio, el emprendedurismo y la organización

financiera. En segundo lugar, mediante la formación de los obreros de la construcción del barrio, para hacerlos participar de los procesos de construcción, y para desarrollar sus habilidades: reducir el riesgo en la construcción, aumentar la seguridad de las viviendas, y posibilitar el aumento de la demanda de su trabajo. Tanto MIAUPI, BS y PISU, también otorgaron central relevancia a las capacitaciones enfocadas en el desarrollo de capacidades productivas y de emprendedurismo. En el caso de éstos, en menor medida que Vivienda Semilla, que destinó su objetivo general a dicho fin; y en el caso de PISU en menor medida que BS, que dedica gran parte de los lineamientos de su programa a abordar esta cuestión detalladamente.

Por último, otro rasgo que PISU podría rescatar de MIAUPI es la relevancia que le da éste a la formación y capacitación de los funcionarios que ponen en marcha el programa. Recordemos que la instancia de implementación de MIAUPI ganadora del concurso UHPH fue la Fase II, que surge de la base de la Fase I, cuyo principal foco fue el fortalecimiento institucional para abordar la problemática. El personal de la Unidad Ejecutora fue fortalecido mediante cursos y talleres enfocados al trabajo en equipo con el objetivo de mejorar las relaciones interpersonales entre quienes interactúan de forma constante para la ejecución del programa (BID, 2019). Según el BID (2019), esta instancia fue un paso clave y previo a la formación de las comunidades, que fueron “guiadas” en su proceso de formación y participación por referentes capacitados en la materia. La escasa formación de los funcionarios que abordan la materia fue abordada por la literatura sistemáticamente (Rodríguez et al., 2007; el Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2016; entre otros), y la propuesta de MIAUPI podría ser la solución. Si bien PISU postula como segundo objetivo específico el fortalecimiento institucional, MIAUPI elabora aún más detalladamente la forma en que planea llevar ésto a cabo.

En resumen, podemos ver que hay muchos conceptos y formas de ejecución compartidas por los distintos programas en análisis, aunque también existen cuestiones que PISU podría tener en cuenta sobre los lineamientos de los programas regionales. Pasaremos a desarrollar algunas lecciones generales aprendidas.

Lecciones aprendidas

A modo de conclusión, si bien PISU se destaca por ser un programa altamente elaborado en sus lineamientos y los procedimientos de acción, aún existen cuestiones que puede aprender e incorporar de los distintos programas. A modo de ejemplo, como fue mencionado, la instancia previa a la participación, destinada a la sensibilización y concientización de la población, como ejecuta MIAUPI. También, el alto nivel de conocimiento territorial sobre el cual parte Vivienda Semilla.

Un punto clave, son las propuestas de gestión social de Barrios Sostenibles y del Programa Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios. Por un lado, el Enfoque Cívico Pedagógico sobre el cual basa su estrategia de intervención BS, de forma transversal a cada instancia del proceso y cada acción. Y la gestión social cíclica y estratégica que implementa MIAUPI. Ésto, en vistas de lograr la sostenibilidad de las intervenciones y la integración social y económica al interior y al exterior del barrio. Para dicho fin, teniendo en cuenta romper con el estigma social, como proponen BS, MIAUPI y PISU; y específicamente como lo hacen PISU y BS,, incluyendo el objetivo de eliminar las desigualdades (de género, por nacionalidad, por nivel de vulnerabilidad, capacidades diferentes, entre otras).

Otro punto es la gran relevancia que otorga BS a mejorar la comunicación de la comunidad con la ciudad de forma concreta, mejorando su sistema de movilidad de forma segura, eficiente, limpia, sostenible y accesible económicamente. Ésto, bajo el marco de acción de la sostenibilidad ambiental. Ambas cuestiones aportan a la apropiación colectiva e institucional del territorio de forma sostenible. En este sentido, podemos ver una diferencia central entre BS y PISU: Mientras que PISU refuerza la intervención en cuestiones de mejoramiento de la vivienda, BS lo hace en la sostenibilidad ambiental y social de sus acciones. PISU otorga relevancia a las cuestiones individuales de la vivienda, mientras que BS se enfoca en la mejora del barrio y el entorno, elaborando obras bien diseñadas y construidas. Así, busca dignificar los barrios, agregándoles valor en un sentido multidimensional. Al mismo tiempo, generó espacios de encuentro para la comunidad, incentivando la inclusión.

Otro punto a rescatar, es el enfoque en la mejora progresiva de la vivienda que las capacitaciones de Vivienda Semilla promovieron. Hay que resaltar que, producto de este tipo de formación el programa logró el mejoramiento de hogares, y las familias continuaron

mejorando sus viviendas por su cuenta, y vecinos aledaños que no habían sido beneficiarios del programa mejoraron sus viviendas. “antes pensaban que por no poder construir una vivienda al 100% de una sola vez, no podían mejorarla” (UHPH, 2018). Esto se relaciona con la idea de romper con el paradigma de la transmisión intergeneracional de la pobreza que resaltan tanto Vivienda Semilla como MIAUPI.

Para ir terminando, PISU podría destacar la relevancia central que otorgan los programas regionales al desarrollo de las capacidades económicas de los individuos, y la dinamización de la economía local. Éstos, factores que hacen a la sostenibilidad de las intervenciones, maximizan la inversión estatal, y dignifican los esfuerzos de los ciudadanos por propiciar y poder maximizar el propio desarrollo.

Por último, el desarrollo de la capacidad institucional que es mayoritariamente propiciado y elaborado por MIAUPI, aunque también incentivado por BS, son herramientas claves que PISU puede tomar para seguir desarrollando sus estrategias de formación de aquellos que liderarán las intervenciones en los barrios. Para mejorar las capacidades de liderazgo, de trabajo en equipo, de construcción de vínculos con las comunidades, entre otras cuestiones. Como mencionan Bonomo, Brain y Simioni (2015), es clave comprender que la capacidad local (que atañe a esta cuestión que los PMB son descentralizados y aplicados a nivel local) es muy heterogénea y, por ende, los programas pueden tener en su práctica efectos muy heterogéneos, en relación a la capacidad de implementación en el ámbito local.

A modo de cierre, resta preguntarnos si la multiplicidad de factores que buscan abordar los programas pueden ser correctamente delineados en un proyecto. Es decir, si elaborar un plan de acción específico a cada componente podría ser beneficioso a la hora de detallar la forma en que se llevarán a cabo las acciones para, por un lado, mejorar la capacidad de análisis sobre las experiencias exitosas; y por otro lado, para generar un mayor nivel de consistencia y de experiencia construida para replicar las intervenciones a nuevos barrios (siempre de forma acorde a las diferencias que pudiera haber entre los grupos beneficiarios y los contextos en que se insertan). Así también, para poder desarrollar un mejor registro sobre cuáles son las aristas que funcionan a los fines esperados, y cuáles pueden ser mejoradas. Al mismo tiempo, cabe resaltar el bajo nivel de esfuerzo que muchos programas en la materia otorgan a la medición de resultados. Tomando la experiencia de MIAUPI como caso en que logra

incorporar la medición de resultados en profundidad, es menester tener este objetivo como marco de desarrollo de los programas de intervención social.

9. Bibliografía

- Andreatta, V. (2005). Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales. Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano, 2005, núm. 3.
- Auyero, J. (2000). The logic of clientelism in Argentina: An ethnographic account. *Latin American research review*, 55-81.
- Auyero, J., & Berti, M. F. (2013). La violencia en los márgenes: una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense (Vol. 2040). Katz editores.
- Balbo, M., Bárcena, A., Jordán, R., & Simioni, D. (2003). Gestión urbana para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe. CEPAL:.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic perspectives*, 16(4), 185-205.
- Bardhan, P. K., & Mookherjee, D. (2000). Capture and governance at local and national levels. *American economic review*, 90(2), 135-139.
- Bazzaco, E. A., & Sepúlveda Manterola, J. S. (2018). Barrio trabajando. Metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos de mejoramiento barrial.
- Bettatis, C. (2009). Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 15(2), 89-108.
- Blanco Blanco, A., Fretes Cibils, V., Boruchowicz, C., Medellín, N., Muñoz Miranda, A., Azevedo, V., & Bouillon, C. P. (2012). Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. New York: Inter American Development Bank.
- Brakarz, J., Greene, M., & Rojas, E. (2002). *Citiesforall: Recent Experiences with Neighborhood Upgrading Programs*. IDB.
- Bresciani Lecannelier, L. E. (2006). Del conflicto a la oportunidad: participación ciudadana en el desarrollo urbano.
- Borja, J., Carrión, F., & Corti, M. (2017). Ciudades resistentes, ciudades posibles. *Ciudades resistentes, ciudades posibles*, 1-350.
- Botes, L. J. S. (1999). *Community participation in the upgrading of informal settlements: Theoretical and practical guidelines* (Doctoral dissertation, University of the Free State).
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. 2005. *Cuadernos Geográficos*, 52, 368-380.
- Catenazzi, A., & Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, 201-214.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016c), Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (LC/CRM.13/5), Santiago.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), Panorama Social de América Latina, 2014 (LC/G.2635-P), Santiago.

Cohen, M., Carrizosa, M., & Gutman, M. (2016). Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Colomer, J. M., & Escatel, L. E. (2005). La dimensión izquierda-derecha en América Latina. *Desarrollo Económico*, 123-136.

Cravino, M. C., & Carvajal, M. L. G. (2012). Criterios de asignación de viviendas y construcción de legitimidades en la implementación de programas de urbanización de asentamientos informales en el Gran Buenos Aires. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, (2), 141-160.

De La Mora, L. (1992). Porvenir local. Participación popular en la conquista de ciudadanía. Evaluación de procesos de participación en el Plan de Recuperación de barrios marginales de Recife (Brasil) (Doctoral dissertation, Tesis Doctoral. París: Universite de Paris I).

Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A., & Arqueros, M. S. (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. *Revista INVI*, 29(80), 17-51.

Di Virgilio, M. M., Rodríguez, M. C., Raspall Galli, T. F., Arqueros Mejica, M. S., Rodríguez, F., Vitale, P. J., & Zapata, M. C. (2017). Localización y tipología de hábitat en la política habitacional de Buenos Aires.

Di Virgilio, M., & Rodríguez, C. (2018). Hábitat, vivienda y marginalidad residencial. *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Díaz-Cayeros, A., Magaloni, B., & Ruiz-Euler, A. (2014). Traditional governance, citizen engagement, and local public goods: evidence from Mexico. *World Development*, 53, 80-93.

Fernandes, E. (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.

Fernández, C. S. M., Enríquez, L. Á., & Pacheco, M. F. (2011) Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del distrito federal.

Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, 1, 23-42.

- Föhrig, A. "Political Determinants of Violence in Buenos Aires' Metropolitan Area (1995-2008)". Manuscrito. 2014.
- Galiani, S., Gertler, P., & Schargrodsky, E. (2005). Water for life: The impact of the privatization of water services on child mortality. *Journal of political economy*, 113(1), 83-120.
- Gans-Morse, J., Mazzuca, S., & Nichter, S. (2014). Varieties of clientelism: Machine politics during elections. *American Journal of Political Science*, 58(2), 415-432.
- Gobierno de la Nación Argentina (2018). "Se sancionó la ley de regularización dominial para la integración socio urbana". Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-sanciona-la-ley-de-regularizacion-dominial-para-la-integracion-socio-urbana>
- Grau, N. C. (2004). Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico. Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI (1999).
- Harvey, D. (1997). Las ciudades fragmentadas."[Fragmented cities] Buenos Aires: Reportaje Página. 12.
- Harvey, D. (2003). *Espacios de Esperanza*. Serie Cuestiones de antagonismo.
- Informe: Mercado Inmobiliario e Índice de Salario Real. Instituto de Economía (INECO). Universidad Argentina de la Empresa. Mayo, 2020.
- Isaza, García, Ferrari y Bateman (2009). "Urbanización para el desarrollo urbano. Políticas para un mundo de ciudades", Bogotá: UN- Hábitat, p. 115.
- Janoschka, M. (2016). "Desposesión: procesos urbanos claves en América Latina". *Gentrification- Dispossession: Key Urban Processes in Latin American Cities*. *Invi*, 31(88).
- Jordán Fuchs, R., Riffo Pérez, L., & Prado, A. (2017). Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural.
- Levitsky, S., & Wolfson, L. (2004). Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999. *Desarrollo Económico*, 3-32.
- Lekerman, V. (2005). Procesos informales de ocupación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos? El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño. *Cuadernos de antropología social*, (22), 115-135.
- Jones, M. P., & Hwang, W. (2005). Provincial party bosses: Keystone of the Argentine Congress. *Argentine democracy: The politics of institutional weakness*, 115-138.

- Magalhães, Sergio (1999) *Cidade Inteira: a política habitacional da cidade do Rio de Janeiro*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Habitação.
- Martínez, Y. O. (2015). *Hacia políticas de urbanización integral: Los Programas de Mejoramiento de Barrios en América Latina*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Doc. de Trabajo, (184).
- Matusaka, J. G. (2004). *For the many or the few: How the initiative process changes American government*. University of Southern California.
- Mejica, M. S. A. (2016). La cuestión de la radicación de villas: una mirada desde las burocracias estatales. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 9(17), 28-49.
- Mendoza, F. R. (2016). Gentrification in urban studies: an investigation about the academic production of cities. *Cadernos Metrópole*, 18(37), 697-719.
- Michigan State University. Social Capital Initiative, & United Nations. Economic Commission for Latin America. (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (Vol. 71). United Nations Publications.
- Olken, B. A. (2010). Direct democracy and local public goods: Evidence from a field experiment in Indonesia. *American political science review*, 104(2), 243-267.
- ONU-Hábitat. (2012) "Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una transición urbana". Disponible en: https://flacso.edu.ec/cite/onu-habitat_2012_estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe-rumbo-a-una-nueva-transicion-urbana/. Última vez visitado: 20/06/2020.
- ONU-Hábitat/CAF (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Nairobi, marzo.
- Ordóñez Barba, G., & Ruiz Ochoa, W. (2015). Formación de capital social comunitario a partir de programas orientados a combatir la pobreza en México: El impacto de Hábitat. *Gestión y política pública*, 24(1), 03-49.
- Oliveros Ossa, J. F. (2016). *Políticas públicas desde abajo: Proceso de concertación durante la formulación del programa Barrios Sostenibles en Medellín* (Master's thesis, Universidad EAFIT).
- Pelli, V. S. (2010). La gestión de la producción social del hábitat. *Hábitat y Sociedad*, 2010,(1): 39-54.
- Poggiese, H. A. (2000). *Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo "saber-hacer" en la gestión de la ciudad*. CLACSO.

Política de Acceso a la Información (2011). Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: https://issuu.com/idb_publications/docs/es_64898 . Última vez visitado: 19/08/2020.

Programa de la Efectividad en el Desarrollo (2010) - Banco Interamericano de Desarrollo.

Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., & Morales, B. (2011). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Documento de trabajo, 49, 1-93.

Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *Cadernos Gestão Social*, 1(1), 84-97.

Sánchez-Mejorada, C., Álvarez, L., & Ferniza, M. (2011). Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal. Informe Final. México. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Sepúlveda Ocampo, R., Fernández Wagner, R., Caquimbo Salazar, S., & Echevarría, A. (2006). Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina.

Stiglitz, J. E. (2002). Participation and development: Perspectives from the comprehensive development paradigm. *Review of development economics*, 6 (2), 163-182.

Stokes, Susan. "Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina." *American Political Science Review* 99.3 (2005): 315-325.

Tedeschi, S. E. (2007). El caso de Villa La Cava (Gran Buenos Aires, Argentina). Estudio sobre el Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava y el Programa Arraigo (1984-1999). In A. Larangeira, ed., *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

UN Habitat. (2011). *Building Urban Safety through Slum Upgrading*.

Rodríguez Vignoli, J. (2017). Migración interna y asentamientos humanos en América Latina y el Caribe (1990-2010).

Yacovino, M. P., Vitale, P., Ramos, J. M., Jauri, N., Calderón, C., & Arqueros Mejica, S. Apuntes sobre la cuestión villera en la ciudad de Buenos Aires.

Zapata, M. C. (2016). "De los programas llave en mano a los programas por autogestión". Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires.// "From turnkey programs to self-management programs" An analysis of the modes... Quid 16. *Revista del Área de Estudios Urbanos*, (6), 338-341.

Zarazaga, R. (2014). Brokers beyond clientelism: A new perspective through the Argentine case. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 23-45.

Ziccardi, A. (2004). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

Informes revisados: PISU, Argentina

Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda (MSDUV). División de Vivienda y Desarrollo Urbano. Banco Interamericano de Desarrollo. Octubre, 2016.

Informe de gestión anual 2019: “Integración socio urbana de barrios populares”: Génesis, recorrido y futuro de una nueva política de estado en la Argentina. Secretaría de Integración Social y Urbana.

Marco de Gestión Ambiental y Social: Programa de Integración Socio-Urbana (PISU). Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (MSyDS); Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Marzo de 2019. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1821588629-9> Última vez disponible: 05/02/2020.

Marco de Política de Reasentamiento (MPR): Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). “Mejora del Hábitat en Barrios Vulnerables del GBA” Financiamiento Fase I y II. Marzo, 2019. OPISU. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/471091550473516761/pdf/Marco-de-Politica-de-Reasentamiento.pdf> el 10/02/2020.

Ley de acceso justo al hábitat: Guía para su aplicación. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). 2017. Recuperado de: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/08/Manual_ley_habitat.pdf . Última vez disponible: 06/03/2020.

Política Nacional Urbana Argentina. ONU Hábitat. Publicado en Buenos Aires el 2 de Noviembre de 2018. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/gracielamariani/documento-politica-nacional-urbana-pnu-de-la-republica-argentina> . Última vez visitado: 06/03/2020.

Programa de Integración Socio-Urbana en Barrios Populares: Perfil del Proyecto (AR-L1306). Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-724468820-24> . Última vez visitado: 06/03/2020

“La ejecución del Plan Federal de vivienda en la Villa La Cava” (2009). Defensoría del Pueblo de la Nación, Comisión de Tierra Vivienda y Trabajo del Barrio La Cava e integrantes de la Asociación para el Apoyo a Comunidades (APAC), el Centro de Estudios Legales y

Sociales (CELS) y el Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos (COHRE). Disponible en: https://www.cels.org.ar/common/documentos/INFORME_LA_CAVA.pdf . Última vez disponible: 13/03/2020.

Línea de crédito condicional para proyectos de Inversión (CCLIP) Integración Urbana en el Gran Buenos Aires (AR-O0012). Primera operación del Programa de Integración Urbana en el Gran Buenos Aires (AR-L1288). Perfil del Proyecto. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. 2019. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-886698046-42> Última vez disponible: 21/03/2020.

Línea de crédito condicional para proyectos de Inversión (CCLIP) Integración Urbana en el Gran Buenos Aires (AR-O0012). Primera operación del Programa de Integración Urbana en el Gran Buenos Aires (AR-L1288). Propuesta de Préstamo. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. 2019.

Programa de Integración Social y Urbana en el Gran Buenos Aires. Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS). Abril, 2019. OPISU, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Banco Interamericano de Desarrollo.

Informes revisados: Programa Barrios Sostenibles: MIB, Colombia

“Con Barrios Sostenibles la EDU le apuesta a la vivienda digna, segura, sostenible y accesible”. Publicado el 10 de Noviembre de 2014 por Empresa de Desarrollo Urbano. Jardín Circunvalar Medellín. Disponible en: <https://cinturonverde.wordpress.com/2014/11/10/con-barrios-sostenibles-la-edu-le-apuesta-a-la-vivienda-digna-segura-sostenible-y-accesible/> . Última vez visitados: 26/04/2020.

“Control urbanístico en el Cinturón Verde” (2016). Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM). Investigación liderada por la Universidad Eafit.

“Control urbanístico en el Cinturón Verde: Anexo 3: Cinturón verde en los planes de Desarrollo Municipal” (2016). Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM). Investigación liderada por la Universidad Eafit.

“¿En qué consiste el proyecto?”. Empresa de Desarrollo Urbano. Jardín Circunvalar Medellín. Disponible en: <https://cinturonverde.wordpress.com/about/> Última vez visitados: 26/04/2020.

Plan de Desarrollo Local, Comuna 8: Villa Hermosa. Documento Estratégico. Septiembre, 2015. Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación. Disponible en: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/InformacinGeneral/Shared%20Content/Documentos/comunas/COMUNA8_VILLA_HERMOSA.pdf. Última vez visitado: 01/05/2020.

Presentación oficial: Cinturón Verde Metropolitano (2012). Empresa de Desarrollo Urbano. Disponible en: <https://es.slideshare.net/EDUMedellin/cinturn-verde-metroplotano> . Última vez visitado: 30/04/2020.

Presentación oficial: Jardín Circunvalar de Medellín: Un proyecto de ciudad para la vida y la equidad (2014). Empresa de Desarrollo Urbano. Disponible en: https://carbonn.org/uploads/tx_carbonndata/presentaci%c3%b3n%20proyecto%20Jardin%20Circunvalar.pdf y/o en <https://es.slideshare.net/EDUMedellin/jardn-circunvalar-de-medelln> . Última vez visitados: 26/04/2020.

“Programas: Mejoramiento Integral de Barrios”. Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED). Alcaldía de Medellín. Link: <http://isvimed.gov.co/programa/mejoramiento-integral-de-barrios/?pos=1> . Última vez visitado: 30/04/2020.

Informes revisados: Mejoramiento Integral del Hábitat con Mujeres Emprendedoras Locales. Nicaragua

“Emprendimientos sociales solidarios para la inclusión económica: Financiamiento accesible para el suelo y la vivienda”. Presentación UHPH en Foro internacional en República Dominicana (2018)

“Ganadores: Concurso Prácticas Inspiradoras” (2018). La vivienda en el centro de la Nueva Agenda Urbana. Urban Housing Practitioners Hub. Disponible en: <https://www.uhph.org/es/ganador/Mejoramiento%20Integral%20del%20H%C3%A1bitat%20con%20Mujeres%20Emprendedoras%20Locales>. Última vez disponible: 03/05/2020.

Intercambio con informante clave: Nancy Aróstegui Sánchez, gerente de Programas de Hábitat Nicaragua. Fecha: 22/04/2020.

Presentación: Convocatoria Pública de Prácticas Inspiradoras: “La Vivienda en el Centro de la Nueva Agenda Urbana”. III Foro Regional de Vivienda y Hábitat. ONU Hábitat. Documento facilitado por Nancy Aróstegui Sánchez, gerente de Programas de Hábitat Nicaragua. Fecha: 05/05/2020.

Presentación del Proyecto "Mejoramiento Integral del hábitat con mujeres emprendedoras locales" (2018). Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=hvUPprRB_tM. Última vez visitado: 06/05/2020.

Informes revisados: Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios. EL Salvador

Borrador de Propuesta de Préstamo. Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios, Fase II (ES-L1022). (2010). Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-768235676-12>.

Última vez visitado: 11/05/2020.

Informe de Terminación del Proyecto. Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios, Fase II (ES-L1022). (2019). Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1500070858-14>.

Última vez visitado: 11/05/2020.

Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios: El Salvador. II Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales: Bogotá, Colombia. Ponencia de Felipe Rivas villatoro, Gerente de Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios, Fase II. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Publicado en 2012. Disponible en:

https://issuu.com/sem_proceso_urbanos_informales/docs/el_salvador-presentaci_n_colombia.

Última vez visitado: 15/05/2020.

Perfil del Proyecto. Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios, Fase II (ES-L1022). (2009). Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-768235676-11>.

Última vez visitado: 11/05/2020.

10. Anexos

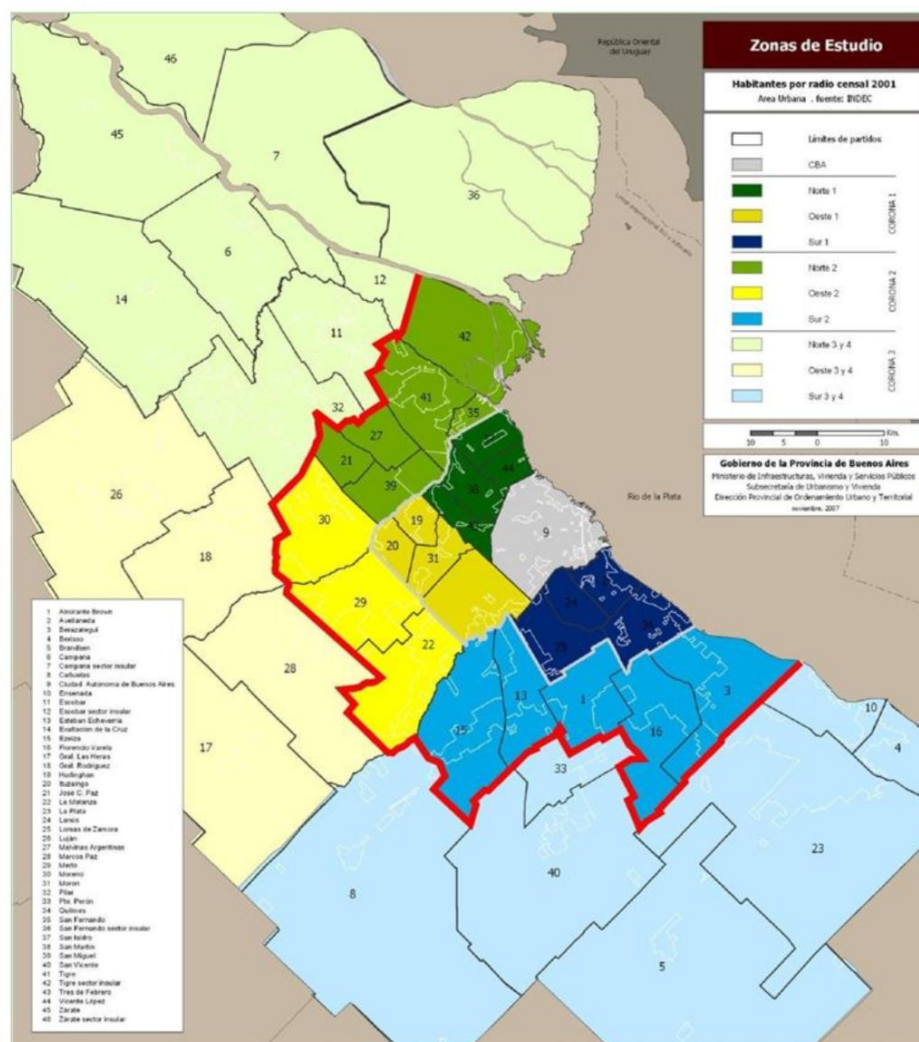
— *Anexo I: Actores sociales firmantes del Acuerdo por la Urbanización de Villas.*

Son parte del Acuerdo por la Urbanización de las Villas hasta la fecha: Alianza Internacional de Habitantes - Latinoamérica; Área de Estudios Urbanos- Instituto de Investigaciones Gino Germani (AEU-IGG); Asamblea Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires; Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos; Asociación Civil Madre Tierra; ACIJ - Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia; ATAJO (Dirección General de Acceso a la Justicia de la Procuración General de la Nación); Carrera de Arquitectura de la Universidad Nacional de Avellaneda; Carrera de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Matanza; Centro De Acción Urbano Ambiental - UNLP; CELS - Centro de Estudios Legales y Sociales; Centro de Estudios para el Cambio Social CECS; CEAPI - Centro de Estudios y Acción por la Igualdad; Centro de Hábitat Inclusivo (UBA- FADU); Centro de Justicia y Derechos Humanos (UNLA); Centro de Investigación Hábitat y Municipio (CIHaM -FADU (UBA); Centro Latinoamericano de Derechos Humanos (CLADH); Ciudades Reveladas; CEJIP - Centro para una Justicia Igualitaria y Popular; Colectivo por la Igualdad; Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón; Corriente Villera Independiente; CTA Capital; El Hormiguero; Federación de Villas (FEDEVI); Formación Investigación y Defensa Legal en Argentina (FIDELA); Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Bs. As. (Fotivba); FOL - Frente de Organizaciones en Lucha; Frente Popular Darío Santillán; Frente Territorial Salvador Herrera; HABITAR Argentina; Instituto de Hábitat Urbano del CPAU | Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo; Instituto de la Espacialidad Humana (FADU (UBA); Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento (ICO-UNGS); La Alameda; Laboratorio de Políticas Públicas (LPP); La USINA; Lxs Invisibles; Maestría en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (UBA - FADU); Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Movimiento de Defensa de la Vivienda Familiar (MO.DE.VI.FA.); Movimiento de Ocupantes e Inquilinos; Movimiento Popular Seamos Libres; Observatorio del Derecho a la Ciudad (ODC); Organización 14bis; Organización Popular Cienfuegos; Patria Grande; Poder Ciudadano; Blog Proyecto Riachuelo; Proyecto Habitar (UBA- FADU); Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA); Taller 36 arquitectura ciudad (T36 AC / FAUD-UNC); Taller forma&proyecto (UBA - FADU); Taller Libre de

Proyecto Social (TLPS / UBA- FADU); Turba Talleres De Urbanismo Barrial (TURBA); TECHO - Argentina; Urbana Te ve; WINGU; Organizaciones, representantes y vecinos/as de barrio Fátima; Barrio Los Piletones; Barrio Los Pinos; Playón de Chacarita; Rodrigo Bueno; Villa 1.11.14; Villa 15; Villa 17; Villa 19; Villa 20; Villa 21.24; Villa 31-31bis; entre otros/as.

→ Anexo II:

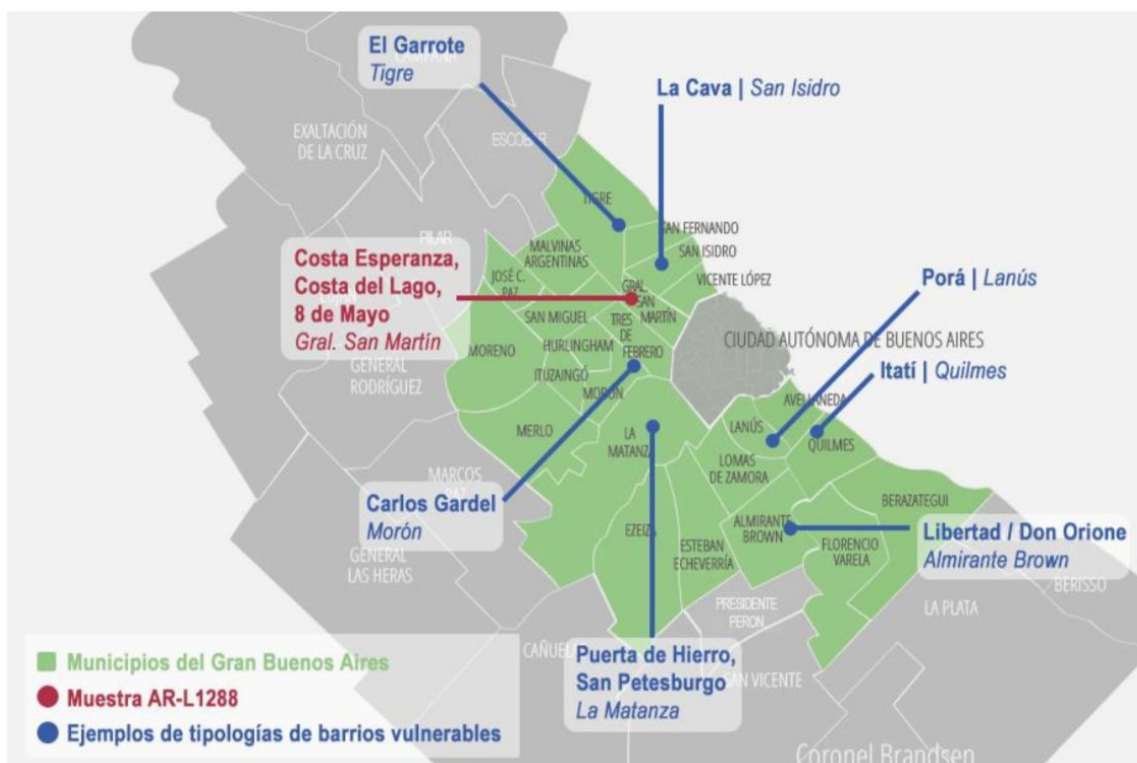
Figura 1. Municipios del GBA donde se aplica el Programa y los barrios vulnerables priorizados por OPISU.



Fuente: Marco de Política de Reasentamiento (P. 15, 2019). OPISU.

→ Anexo III:

Figura 2. Alcance geográfico de la operación AR- L1288



Fuente: PISU en GBA. Propuesta de Préstamo (2018). Documento del banco Interamericano de Desarrollo.

Según la presentación institucional del Programa realizada por OPISU en 2018, en estos 20 barrios, dentro del total de 9 municipios, se espera trabajar con un total de 23.000 hogares.

→ Anexo IV:

Figura 3. Esquema de ejecución del Programa PISU

ESQUEMA DE EJECUCIÓN		
GARANTE	Nación Argentina	
PRESTATARIO	Provincia de Buenos Aires	Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento bilateral (DPOMyFB) de la Subsecretaría de Finanzas
	Ministerio de Economía	
EJECUTOR	Organismo Provincial de Integración social y Urbana (OPISU)	
	Dirección Provincial de Urbanismo de OPISU (DPU)	
SUBEJECUTOR	Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (MISP)	
	Unidad de Coordinación para la Integración Barrial (UCIBa)	
CONTRATANTE DE OBRAS	OPISU	MISP
		Municipio

Fuente: MPR (P. 33, 2019). OPISU.

→ Anexo V:

Figura 4. Tipificación de los Asentamientos y las Villas.



Fuente: Informe de Gestión 2019 presentada por la Secretaría de Integración Social y Urbana. Página 23.

→ Anexo VI:

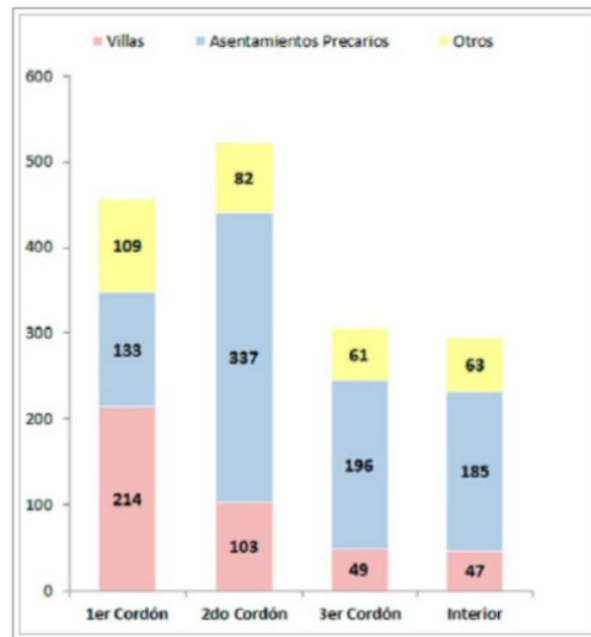
Figura 5. Dimensión de la problemática.

Provincia	Barrios	Villas	Asentamientos	Total Familias	Familias Relevadas	CVFs Entregados	CVFs Disponibles	Superficie (km2)
Buenos Aires	1.726	417	1.309	484.064	316.517	110.412	165.208	200,1
Córdoba	194	20	174	24.489	16.771	4.843	10.128	14,7
Santa Fe	341	51	290	72.572	41.990	11.888	26.358	28,6
Misiones	268	26	242	42.808	29.967	11.271	15.761	28,6
Salta	154	15	139	20.680	13.235	3.946	7.824	12,6
Chaco	263	6	257	32.570	22.484	7.296	13.713	25,4
Corrientes	120	6	114	17.956	16.370	7.725	7.158	12,4
Neuquén	85	8	77	10.546	5.802	2.081	3.076	9,8
Río Negro	152	0	152	19.787	14.751	7.770	5.233	17,9
CABA	57	50	7	73.673	21.255	2.776	16.461	4,2
Entre Ríos	169	18	151	18.010	12.934	3.918	7.695	9,7
Catamarca	32	1	31	3.225	1.618	454	1.031	1,9
Tucumán	203	30	173	34.847	12.578	2.888	9.343	14,5
San Luis	23	2	21	3.027	2.944	858	1.635	2,5
San Juan	36	3	33	3.089	2.347	1.038	1.125	2,0
Tierra del Fuego	36	2	34	4.364	3.460	1.867	1.343	2,4
La Rioja	14	0	14	508	302	169	132	2,1
Formosa	86	6	80	18.764	14.290	5.065	8.009	12,5
Jujuy	92	10	82	10.577	6.508	654	5.277	3,5
Mendoza	247	36	211	17.039	14.316	4.642	8.130	14,5
Santiago del Estero	52	5	47	11.395	6.204	1.706	4.320	5,5
Chubut	56	1	55	6.077	4.517	2.131	1.887	6,3
Santa Cruz	6	0	6	1.038	550	271	234	0,6
La Pampa	4	0	4	234	115	15	97	0,2

*Fuente: Informe de Gestión 2019 presentada por la Secretaría de Integración Social y Urbana. Página 25.
Datos recopilados por RENABAP.*

→ Anexo VII:

Figura 6. Tipos de barrio según agrupamientos territoriales.



Fuente: Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (2015). Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría Social de Tierra, urbanismo y viviendas, Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.

→ Anexo VIII:

Figura 7. Desarrollo de la Mesa Participativa. Tareas de coordinación del Líder de Barrio.

- Hará la introducción a la reunión, estableciendo las consignas mínimas de “convivencia”. Aclarará que no se permitirán excesos de ningún tipo: insultos, o cualquier actitud impropia.
- Leerá la minuta de la reunión anterior, detallando si se han cumplido los objetivos planteados en tiempo y forma. En caso de no haberse cumplido, dará las razones del incumplimiento (este punto no se aplica para la primera reunión).
- Planteará brevemente los objetivos de la convocatoria.
- Presentará a los participantes que se incorporan por primera vez.
- Iniciada la Mesa, dará la palabra y manejará los tiempos de cada una de las exposiciones.
- Finalizadas las ponencias, leerá los compromisos que resulten de la reunión, los tiempos y responsabilidades.
- Designará una persona para que vuelque en el libro de actas la Minuta con los consensos acordados que deberá ser firmada al finalizar la MP.
- Luego de la Mesa Participativa, será responsable de la elaboración de la documentación prevista en el presente (Relatoría, Minuta, Resumen “ejecutivo”, Registro Fotográfico).

Fuente: EIAS PISU GBA (2019). P. 263 y 264.

→ Anexo IX:

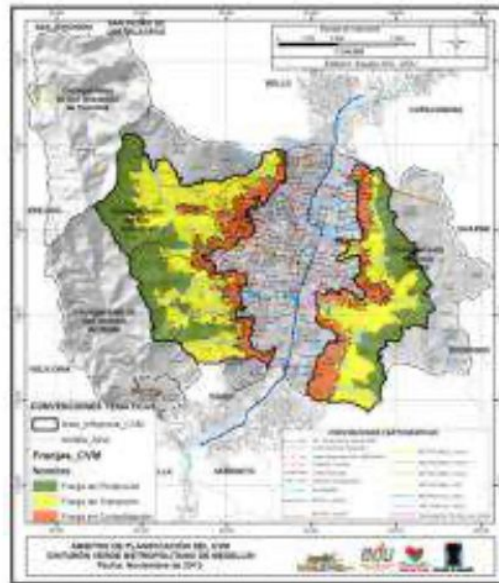
Figura 8. “Ejemplo de agenda de Consulta con mensajes clave”

Tiempo	Actividad
1 hora	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apertura del espacio por parte de OPISU y el municipio de GSM, y explicación de la dinámica de las dos consultas (10 minutos) <p><i>Mensajes clave: Este espacio de participación tiene continuidad con los que viene realizando OPISU en los barrios, y está enfocado en los proyectos que están en preparación que serán financiados por el BID. El objetivo del encuentro es que puedan conocer cada uno de los proyectos, sus impactos y medidas de gestión ambiental y social previstas, y que pueden dar sus opiniones sobre los mismos. Sus preguntas, comentarios y recomendaciones serán registrados y se realizará un informe contestando cada uno, informando si pueden ser incluidos al proyecto y de qué forma o fundamentando por qué razón no se puede.</i></p> <p><i>Tanto el registro de la consulta como los documentos del EIAS estarán disponibles en la oficina de OPISU en el barrio en horario de oficina para que los puedan consultar.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Presentación de los proyectos (25 minutos) <p><i>Mensaje clave: Estos proyectos fueron elegidos por OPISU en función de las preocupaciones de los vecinos que fueron relevadas en las entrevistas y mesas participativas, así como de la estrategia del Municipio.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Explicación de los impactos potenciales y las medidas de gestión ambiental y social previstas (25 minutos) <p><i>Mensajes clave: el EIAS fue preparado para entender qué impactos pueden tener las obras y preparar los planes de acción para mitigar posibles impactos negativos y potenciar los impactos positivos.</i></p> <p><i>Los hogares que serán reasentados a partir del proyecto x ya están definidos, fueron contactados por OPISU y hay un plan definido para que puedan acceder a una solución habitacional acorde a sus necesidades. No hay más reasentamientos previstos por el Programa y no se contemplarán hogares que no hayan entrado en el relevamiento realizado.</i></p>
1 hora	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Espacio para preguntas, comentarios y recomendaciones (50 minutos) ▪ Presentación del Mecanismo de Atención de Reclamos y Resolución de conflictos – MARRC (5 minutos) <p><i>Mensaje clave: Este mecanismo está a disposición de todos/as los vecinos/as y tiene pasos definidos para poder responder a los distintos planteos que realicen.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cierre del espacio por parte de OPISU y el municipio de GSM
Tiempo	Actividad
	<p>comentando los pasos siguientes y pidiendo a los participantes quedarse unos minutos para firmar el acta de la reunión (5 minutos)</p> <p><i>Mensajes clave: Están todos invitados a leer el informe de la consulta y el EIAS a partir de la semana que viene.</i></p>

Fuente: MGAS PISU GBA (2019). P. 60 y 61.

→ Anexo X:

Figura 9. “Focalización de la intervención Cinturón verde”



Fuente: “Control urbanístico en el Cinturón Verde” (2016:36). Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM). Investigación liderada por la Universidad Eafit.

La franja verde representa un área que presta bienes y servicios ambientales a la ciudad, tal como lo explica OPPCM (2016). El área amarilla, es la zona prevista para “recuperar los estructurantes naturales de la ciudad, aprovechar el valor paisajístico de la zona y gestionar la prevención de la ocupación en áreas de restricción normativa y ambiental” y la franja anaranjada para “generar procesos de consolidación y control del crecimiento, mediante la implantación de la estrategia de mejoramiento integral de barrios” (OPPCM, 2016:36).

→ Anexo XI:

Figura 10. “Fase I del Programa”. Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios: El Salvador.



Fuente: II Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales: Bogotá, Colombia. Ponencia de Felipe Rivas Villatoro, Gerente de Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios, Fase II. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Publicado en 2012. Disponible en: https://issuu.com/sem_proceso_urbanos_informales/docs/el_salvador-presentaci_n_colombia. Última vez visitado: 15/05/2020.

→ Anexo XII:

Figura 11. Cuadro comparativo entre los distintos programas, bajo las variables claves a analizar

	PISU EN GBA	BARRIOS SOSTENIBLES	VIVIENDA SEMILLA	MIAUPI
Objetivo general	Contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población de barrios precarios mediante intervenciones de integración socio-urbana (Perfil del proyecto, 2019).	Generar las condiciones y oportunidades para el desarrollo humano integral y sostenible, orientado a la gestión e intervención integral: No apuesta solo a un tema de vivienda, sino a uno de hábitat: la mejora general del barrio y las condiciones de habitabilidad de las personas. Una vivienda digna, segura, sostenible y accesible. Consolidar un "territorio ordenado, equilibrado y equitativo" (EDU, 2014).	"Contribuir a la integración social y económica (...) priorizando a mujeres emprendedoras, mejorando la infraestructura de sus áreas de negocios habilitados en viviendas precarias. Y fortaleciendo la capacidad de emprendimiento, y la mejora progresiva del hábitat familiar y comunitario" (UHPH, 2018:3). Intervención integral en la calidad de vida y calidad habitacional de los habitantes de barrios precarios y sus hogares por medio de una gestión participativa.	"mejorar las condiciones habitacionales de la población de ingresos bajos y medios, aumentando la capacidad del sector vivienda de atender la demanda habitacional de dicha población con eficiencia y equidad" (BID. 2019:1).
Objetivo específico	"(i) fortalecer y apoyar a los gobiernos locales y provincial en la planificación, gestión y ejecución de proyectos integrales de intervención y regularización de barrios informales; (ii) mejorar el acceso y facilitar el uso de servicios básicos, infraestructura urbana resiliente, espacio público, equipamiento comunitario y servicios del estado destinados a los habitantes de los barrios, integrándolos a la trama municipal; y (iii) fortalecer el capital social, potenciar oportunidades de desarrollo comunitario social, laboral y productivo, y mejorar las condiciones de habitabilidad y tenencia." (Perfil del proyecto, 2019).	1. Fortalecimiento de los procesos comunitarios de convivencia barrial; 2. Apropiación de su territorio; 3. Reconocimiento de los derechos y deberes de la comunidad, entre otros. El mejoramiento integral de vivienda; la permanencia de todos los hogares en su territorio; accesibilidad y movilidad segura y eficiente; espacio de encuentro comunitario, públicos e incluyentes; equipamientos a escala barrial y vecinal; fortalecimiento en la articulación de los procesos comunitarios de convivencia y solidaridad en el barrio; apropiación de su territorio; reconocimiento de derechos y deberes de la comunidad; análisis de cada uno de los hogares; mitigación del riesgo; recuperación de la calidad ambiental, tenencia segura, y funcionalidad de los barrios.	Inclusión financiera; mitigación de riesgos habitacionales, integración de los barrios al conjunto de la trama urbana, el acceso a servicios básicos públicos, y el equipamiento comunitario. También, el otorgamiento de títulos de propiedad a mujeres y la rehabilitación de servicios públicos (una escuela y dos centros de salud).	- Aumentar la cantidad de hogares que cuentan con infraestructura básica apropiada, y reducir "los déficits cualitativo y cuantitativo de viviendas para hogares en condiciones precarias (...) dignificando sus viviendas" (BID. 2019:1) - Prevé intervención integral contando con participación ciudadana. - Cuenta con la creación de una unidad de fortalecimiento comunitario que promueve la participación y organización de la comunidad promoviendo la gestión participativa del proyecto (Presentación formal del proyecto al Concurso de UHPH (2018)).

	PISU EN GBA	BARRIOS SOSTENIBLES	VIVIENDA SEMILLA	MIAUPI
Área de intervención	<p>Componente 1: Planificación Integral y Fortalecimiento Institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la calidad de las intervenciones. - Generar un mayor impacto en la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios. <p>Componente 2: Infraestructura urbana y vivienda</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicios públicos, equipamientos comunitarios y toda obra que permita la reconfiguración e integración del barrio. - Déficit habitacional cualitativo y cuantitativo. - Reconocimiento del derecho a una vivienda digna y a un hábitat digno. - Seguridad de la tenencia. - Empoderar a vecinos a ser parte de su solución habitacional. - Incrementar oportunidades de desarrollo socioeconómico de la población - Sostenibilidad ambiental <p>Componente 3: Gestión social y desarrollo comunitario</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer el tejido social y comunitario. Empoderamiento. Capital humano. - Iniciativas de inclusión. - Desarrollo socio-productivo. Inclusión económica. - Procesos de participación vecinal como claves para la identificación y el abordaje de las problemáticas de forma integral. - Enfoque de equidad de género y diversidad 	<p>1. <i>El control de la expansión con una visión integral del desarrollo;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Regularización urbanística; <p>2. <i>Vivienda digna, segura, sostenible y accesible;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Accesibilidad y movilidad segura y eficiente; - Permanencia de todos los hogares en su territorio; <p>3. <i>Espacios públicos incluyentes y estructuradores del territorio;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de la vivienda y su entorno, con foco en la sostenibilidad: construcción de ecoparques, parques lineales, ecohuertas; - Espacio de encuentro comunitario, públicos e incluyentes: parques infantiles, equipamientos deportivos, educativos y culturales; <p>4. <i>Sostenibilidad integral del territorio;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento de derechos y deberes de la comunidad; - Apropiación de su territorio; <p>5. <i>Conectar el territorio con calidad.</i></p> <p>Fortalecimiento en la articulación de los procesos comunitarios de convivencia y solidaridad en el barrio;</p>	<p>Mejora física del hogar y del negocio de las familias:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Gestión participativa cuya prioridad estuvo en la capacitación de los miembros de la comunidad y la búsqueda de sostenibilidad futura de las intervenciones. - Dinamización de la economía local. <p>Eje 1: Inclusión financiera. Institución de microfinanzas: Fondo para la mejora de viviendas adecuadas a las capacidades económicas de las mujeres.</p> <p>Eje 2: Enfoque de la progresividad. Que las familias comprendan que el proceso de mejora de las viviendas es progresivo.</p> <p>Fortalecimiento de la comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La creación de alianzas entre actores locales; - Movilización social para la mejora del hábitat; - Capacitación de beneficiarios directos y líderes comunitarios para lograr una óptima gestión participativa del proyecto. <p>Eje 3: Empoderamiento de las mujeres mediante el fortalecimiento de su capacidad de emprendimiento: Manejo del negocio y mejora progresiva del hábitat familias, comunitario y del negocio;</p> <p>Mejora de los espacios públicos y servicios públicos básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contó con la inversión municipal para mejora de calles y parques, extensión de red de agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica. - Equipamiento comunitario para mejorar las condiciones de habitabilidad de los barrios. - Integración de los barrios al conjunto de la trama urbana. 	<p>Intervención física</p> <p>Introducción de servicios básicos y equipamientos sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Busca influir en las condiciones individuales de vivienda e infraestructura básica, la habilitación de espacios comunes (con fines de esparcimiento, educación, diálogo), el equipamiento urbano, la legalización de la tenencia y la participación comunitaria en el proceso, entre otras cuestiones <p>Intervención social</p> <p>"Ejecutada mediante capacitaciones a las familias para el fortalecimiento del tejido social y comunitario" (UHPH, 2018:2);</p> <p>Intervención económica</p> <p>"mediante la capacitación en medios de vida y el acompañamiento de gestiones de emprendedurismo con otras instituciones" (UHPH, 2018:2).</p>

	PISU EN GBA	BARRIOS SOSTENIBLES	VIVIENDA SEMILLA	MIAUPI
Propuesta para la inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque de inclusión social mediante la integración barrial, el fortalecimiento del capital social y la promoción de la participación comunitaria inclusiva. -Inclusión productiva, por medio del fortalecimiento de las unidades económicas y el vínculo con el sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Urbanismo Pedagógico: genera inclusión mediante la educación. Se busca construir liderazgo colectivo y emprendimiento social. Relación estrecha al interior de la comunidad. - Movilización sostenible y accesible al resto del conjunto urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que la mejora de los espacios públicos y servicios básicos iguale las condiciones de los barrios al del resto de la ciudad, propiciando la inclusión del barrio al resto del conjunto urbano. -Que la mejora en las capacidades de emprendimiento de las mujeres de la comunidad dinamice la economía local propiciando la generación de empleos para habitantes del barrio y el resto de la comunidad aledaña. A su vez, que incentive la movilización de los vecinos hacia el resto de la ciudad bajo la necesidad de abastecerse de recursos para la construcción. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A través de la provisión de infraestructura física: agua, saneamiento, mejoramiento de la red vial, equipamientos colectivos como casa comunal, centro de talleres y capacitaciones y áreas verdes recreativas. 2. Mediante el continuo desarrollo del sistema de protección social y de servicios sociales (salud, educación y prevención de la violencia, específicamente). 3. Fortalecimiento del tejido social y la oportunidad de inserción laboral a través de procesos de Desarrollo Económico Local.

	PISU EN GBA	BARRIOS SOSTENIBLES	VIVIENDA SEMILLA	MIAUPI
Concepción	Eje 2: Participación comunitaria			
	<ul style="list-style-type: none"> - Utilización del conocimiento útil acumulado de la población para identificar las necesidades. - Empoderamiento de los vecinos. - Participación en las decisiones que afectan sus vidas para concebir la mejora en la calidad de vida, entendida de forma integral. - Promoción de la inclusión social hacia adentro y hacia afuera del barrio. - Fortalecimiento comunitario para la sustentabilidad de la organización social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto estructurado y construido en conjunto con la comunidad: Forma de conocer la problemática y necesidades de la zona. - Busca transformar el hábitat a partir de la formación ciudadana y la inclusión de la población objetivo en la toma de decisiones. - Busca la promoción de "actitudes y comportamientos cívicos" fomentando la sostenibilidad. <p>Pilares del Enfoque Cívico-Pedagógico (ECP): "Motivar, educar, conectar, comunicar" (EDU, 2012). Busca el ordenamiento del espacio físico propiciando el comportamiento social que permite vivir en comunidad, mediante un "proceso de formación de ciudadanos que conocen, construyen y transforman la ciudad" (EDU, 2012:57). Rope con el aislamiento, conecta los territorios y habitantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: Otorgar herramientas a las comunidades para facilitar el proceso de desarrollo a futuro que pueda ser impulsado por ellos mismos. Entendido en sentido amplio: abordando condiciones de vida materiales de vivienda, el desarrollo económico y la formación financiera. - Buscó romper con el paradigma de la transmisión intergeneracional de la pobreza mostrándole a los habitantes su capacidad de progreso individual y comunitario, a corto y largo plazo. Elementos claves a la integración social y económica de los beneficiarios. - Se abordó la participación como mecanismo para desarrollar conocimiento sobre el territorio y sus necesidades, información que no habría estado al alcance de los funcionarios. Es vista como una herramienta para potenciar la inversión monetaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Clave al fortalecimiento del tejido social y comunitario: mejora la calidad de vida de forma sostenible en el tiempo. - Clave para la mejora cuantitativa y cualitativa de la vivienda, y para consolidar la integración social, buscando sostenibilidad en el tiempo. - Cambio en la forma en que son percibidos los ciudadanos por el resto de la sociedad, promoviendo su inclusión. - Elemento formativo para el individuo: De sus capacidades, relacionadas a su nivel de capital social; y su autopercepción y autoestima: Rompe con paradigma de concebirse como "marginales" y/o "carentes" para concebirse parte de un conjunto social heterogéneo e inclusivo. - Todo esto eleva su nivel de calidad de vida entendido en sentido integral. - Elemento clave para la agilización de la ejecución del programa. - Aumento de la aceptación de la intervención gubernamental en los barrios.

	PISU EN GBA	BARRIOS SOSTENIBLES	VIVIENDA SEMILLA	MIAUPI
Ejecución	<p>Desarrollo de mesas de gestión comunitarias, un Plan de Acceso a la Información y Participación Ciudadana, un Plan de Gestión de Reclamos y Resolución de conflictos y la implementación de estrategias para incrementar y fortalecer los mecanismos de participación y consulta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ECP: Utiliza herramientas pedagógicas de consulta, diálogo, diseño, ejecución, evaluación y retroalimentación de conocimiento. Brindó un Diplomado en Urbanismo Cívico Pedagógico y jornadas de capacitación. - Esquema de Gestión social: Combinación de estrategias <i>top-down</i> y <i>bottom-up</i> en las distintas instancias. - Actividades: Talleres de imaginarios, censos, estudios de suelo, diseños y planes habitacionales, reuniones de comité de vivienda y hábitat, talleres de diagnóstico, socializaciones, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - El organismo ejecutor ya contaba con un programa comunitario en el territorio y trabajaba con los líderes comunicales y en estrecha relación con los pobladores. Poseía conocimiento territorial y un vínculo de confianza desarrollado con la comunidad. - Trabajo participativo en etapas de gestión del proyecto y de puesta en práctica, en distintas instancias. 	<p>Proceso de retroalimentación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Parte del diagnóstico y la formulación conjunta del problema utilizando el conocimiento esencial de los propios beneficiarios. 2. Promoción, sensibilización y concientización social. Esencial para conseguir voluntad y compromiso de la sociedad 3. Proceso formativo comprendido por conjunto de diversas acciones (promoción de la convivencia, formación de ciudadanía, desarrollo de las competencias organizacionales, etc.). 4. Participación ciudadana: contando con el compromiso y la información necesaria. El intercambio retroalimenta las redes de aprendizaje para los diversos actores participantes. 5. Control y evaluación social de los resultados obtenidos. 6. Mejoras sucesivas y sostenibilidad en el tiempo de la mejoría 7. Inicio de un nuevo ciclo del proceso explicado. <p>"enfoque de derechos y pedagógico": Se mantiene esquema de intervención social con seguridad ciudadana.</p>

	PISU EN GBA	BARRIOS SOSTENIBLES	VIVIENDA SEMILLA	MIAUPI
Actores participantes	<ul style="list-style-type: none"> - Mesa de Gestión Participativa: Autoridades de aplicación (OPISU), del municipio involucrado, del Poder Legislativo, representantes del barrio y Defensor del Pueblo. - Mesa Interjurisdiccional del Proyecto: representantes gubernamentales de los tres niveles de gobierno; - Mesa de Integración Socio Urbana: funcionarios, referentes barriales y vecinos de los BP. <p>Prevé relevamiento de las OSC; el trabajo del vínculo de confianza con actores locales; y la elaboración de una red de contactos con los vecinos para difusión y convocación de actividades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo la coordinación de la Empresa de Desarrollo Urbano y el Municipio de Medellín. - Líderes de la comunidad, habitantes de los barrios y universidades. - El rol de las organizaciones de base fue el de actores de veto, defendiendo las agendas comunitarias. 	<p>Pobladores, mujeres emprendedoras específicamente, líderes comunitarios, obreros de la construcción, estudiantes universitarios, organizaciones sociales. Todos, nucleados por una organización social de base con conocimiento y enraizamiento en la comunidad.</p>	<p>Familias y funcionarios de la unidad ejecutora.</p>

	PISU EN GBA	BARRIOS SOSTENIBLES	VIVIENDA SEMILLA	MIAUPI
Formación y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> - Los procesos participativos deben garantizar la presentación de la información necesaria sobre las intervenciones; contar con un mecanismo de retroalimentación de los actores participantes, y documentar el trabajo desarrollado. - Cada instancia debe contar con abundante participación, información verídica y necesaria para garantizar la efectiva participación. - Trabajo conjunto con las iniciativas ya existentes en los barrios relativas al desarrollo humano y al fortalecimiento comunitario. Coordinación de programas ministeriales y de esfuerzos de distintos organismos y Ministerios. 	<ul style="list-style-type: none"> - ECP: apunta a la construcción de capacidades. Buscó motivar espacios de conversación semales y espacios de encuentro ciudadano en torno al deporte, la recreación, la cultura y el desarrollo de actividades comunitarias, iniciativas sociales y servicios municipales. - Plan de Comunicación: Desarrollar competencias comunicacionales en las comunidades para propiciar las condiciones y oportunidades para el Desarrollo Humano Integral. Buscó propiciar la apropiación social e institucional del territorio de forma sostenible, fomentando la equidad, inclusión social, gobernanza y gobernabilidad de los asentamientos. 	<p>Foco de la capacitación en mujeres emprendedoras, quienes encabezaban en un 94% las familias. "fortalecieron sus conocimientos y habilidades en: construcción segura y mejoramiento progresivo de vivienda, vivienda saludable, educación financiera, prevención de la violencia, manejo de negocios y buen uso del crédito, emprendedurismo, tenencia segura, planes de negocio" (UHPH, 2018:5). Fueron certificadas para la manipulación de alimentos (UHPH, 2018).</p> <p>Otro grupo beneficiario fueron los obreros de la construcción. Aportó a la reducción de riesgos y a la seguridad en la construcción, potenciando la sostenibilidad futura de las obras.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La base de la participación ciudadana radica en el fortalecimiento y la organización de la comunidad mediante capacitaciones a las familias. El objetivo: afianzamiento del tejido social, desarrollo económico local mediante gestiones de emprendedurismo. 2. Personal de la Unidad Ejecutora fue fortalecido mediante cursos y talleres enfocados al trabajo en equipo. Objetivo: mejorar las relaciones interpersonales entre quienes interactúan de forma constante para la ejecución del programa (BID, 2019). Formación y capacitación institucional fue un paso clave y previo a la formación de las comunidades, que fueron "guiadas" en su proceso de formación y participación por referentes capacitados en la materia.

	PISU EN GBA	BARRIOS SOSTENIBLES	VIVIENDA SEMILLA	MIAUPI
Lecciones aprendidas	-	<ul style="list-style-type: none"> - Facilita la comunicación de la comunidad en el barrio y con la ciudad; - Elabora obras bien diseñadas y construidas; - Dignifica los barrios y les agrega valor en un sentido multidimensional; - Aumentó el control social y territorial del Estado en los barrios; - Generó espacios de encuentro para la comunidad; - Permite el turismo local; - Facilitó el desarrollo de capacidad institucional para espejar el trabajo realizado, en otros barrios. - Aporta a la conservación de los ecosistemas: Mantener la salud y el bienestar de los habitantes. - Evita el crecimiento urbano inormal en las periferias; - La participación genera en los ciudadanos expectativa de cambio y desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> - El enfoque de mejora progresiva de la vivienda generó un efecto de contagio en la población: El programa logró el mejoramiento de hogares, las familias continuaron mejorando sus viviendas por su cuenta, y vecinos aledaños que no habían sido beneficiarios del programa mejoraron sus viviendas. "antes pensaban que por no poder construir una vivienda al 100% de una sola vez, no podían mejorarla" (UHPH, 2018). - Ruptura del paradigma de transmisión intergeneracional de la pobreza. - Economía dinamizada: Generación de empleos, estímulo a otros servicios locales, mayor demanda de consumo, creación de alianzas entre actores locales y diversificación de sus actividades. - Educación financiera: Algunas mujeres no solo lograron saldar crédito sino hasta solicitar un segundo y tercer préstamo. Continúan, ya sin subsidios, mejorando sus viviendas y negocios. 	<ul style="list-style-type: none"> - "mejora sustancial en el nivel de vida de la población directamente beneficiada y de otras comunidades vecinas que también hacen uso de las obras ejecutadas en el marco del proyecto" (BID, 2019:4). - Afecta de forma positiva: "Mitigación, adaptación y resiliencia del hábitat frente al cambio climático y los desastres; Vivienda, acceso al suelo y regeneración urbana; Mecanismos innovadores para el financiamiento y el acceso a soluciones de vivienda" (UHPH, 2018:2). - "El fortalecimiento comunitario no debe dejarse de lado en este tipo [de] programas que dejan como resultado de la ejecución una base de comunidades organizadas" (BID, 2019). - Lineamientos del programa determinados para desarrollar Evaluación de impacto cuasiexperimental. Estudio complementario a los análisis de impacto ambientales y sociales requeridos por el BID para el otorgamiento de su préstamo. - Beneficios alcanzados en: seguridad física (ubicación de los hogares en zonas de riesgo mitigado), calidad y condición de vida, accesibilidad vial, esparcimiento, reducción de la contaminación ambiental, entre otros. - Externalidades positivas: (1) incremento en los ingresos de los habitantes de los municipios intervenidos por generación de empleos relacionados a la construcción y mejoramiento de viviendas; (2) Mejora en sus condiciones de comunicación vial y recreación; (3) Logró el diseño y aprobación de legislación nacional que regulara el mercado de lotificaciones. Contribuyó al desarrollo de un marco legal "más maduro y ambientalmente sostenible" (BID, 2009:8). (4) Fortalecimiento institucional (5) Fortalecimiento del enfoque participativo, integral e intersectorial (BID; 2010).

	PISU EN GBA	BARRIOS SOSTENIBLES	VIVIENDA SEMILLA	MIAUPI
Sostenibilidad	<p>Motivos de esperanza de sostenibilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades estatales. - Fortalecimiento de las comunidades en su capital social, humano y productivo, lo cual aportará a su vez a su integración al resto de la ciudad. - Diseño del proyecto en miras a la eficiencia energética, el ahorro del agua y la disminución de residuos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dos enfoques: Hábitat colectivo sostenible y Vivienda sostenible: Busca sostenibilidad ambiental y social. - Social: propone promover la inclusión, participación y liderazgo de la comunidad, mediante la participación e interacción social. Fuente de la sostenibilidad de las construcciones: garantiza la apropiación de los bienes recibidos y fomenta la corresponsabilidad hacia los bienes públicos. - Económico: prevé que el desarrollo social impacte en el desarrollo ambiental, éste en el económico y, de nuevo, el económico en el social: Promueve el desarrollo económico incluyente y equitativo mediante la construcción de capacidades, desarrollo de competencias, impulso a los negocios inclusivos, formación de empleo y promoción del emprendedurismo. Fomenta el fortalecimiento de la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - "Hoy los obreros son contratados para seguir haciendo mejoras en otras casas, incentivando la compra de materiales de construcción, servicios de transporte, etc." (UHPH, 2018). Posibilita llevar a la práctica mejoras habitacionales más seguras y de calidad, y continuar el proceso de mejora habitacional del barrio para aquellos vecinos cuyos hogares no hayan sido intervenidos bajo el marco del Programa. - Desarrollo económico. - Incremento del capital social y humano de los pobladores por medio de las capacitaciones. - Desarrollo de vínculos de confianza entre los miembros de la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Participación ciudadana: Clave para consolidar la integración social de estos habitantes al resto del conjunto urbano, buscando la sostenibilidad de la intervención en el tiempo. Produce un cambio en la forma en que se autoperiben. Se eleva su autoestima y condición social respecto a su entorno: "Sus inmuebles elevan la plusvalía, acceden a financiamientos para mejora de vivienda y productivos, mejora la calidad de vida, tanto en salud, como socialmente". (UHPH, 2018:2). Además, elemento clave para la agilización de la ejecución del programa. - Mejoras en las condiciones de vivienda colaboran a la acumulación de capital social. Cambia la forma en que el resto de la sociedad percibe a estos grupos. - "enfoque de derechos y pedagógico": esquema de intervención social con seguridad ciudadana. - Larga durabilidad de las obras de infraestructura urbana realizadas. - Capacitaciones en materia económica promueven el desarrollo del capital económico, clave en la terminación del ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Fuente: Elaboración propia.

