



Margarita **GUTMAN***

*: Arquitecta y Doctora, Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora Emérita y Co-Directora del Observatorio de América Latina (OLA) en la New School de Nueva York, y Profesora Consulta en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-UBA). Fue miembro de la Comisión de Doctorado (2013-2021) y Profesora Titular a cargo de una Cátedra de Historia de la Arquitectura (2004-2009) en FADU-UBA. Es autora, coautora o editora de 25 libros, publicados entre 1988 y 2021. e-mail: margarita.gutman@gmail.com

PRESENTADO: 22.10.23

ACEPTADO: 10.11.23

TRES EXPERIENCIAS DE COLABORACIÓN Y TRANSFERENCIA, ANTES Y DURANTE EL COVID-19.

63

Resumen

Este artículo presenta una selección de tres colaboraciones desarrolladas en el marco de dos proyectos de investigación UBACYT, ambos en el programa PIUBAMAS. El primer proyecto aborda las tensiones, proyectos e intervenciones para el desarrollo con inclusión socio-espacial en la cuenca Matanza-Riachuelo (2014-2017). El segundo continúa con el enfoque sobre las tensiones y el desarrollo con inclusión socio-espacial, centrándose en las áreas limítrofes entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el primer anillo del Conurbano Bonaerense (2021-2022). A partir de estos proyectos, colaboramos con el Ministerio Público de la Defensa de la CABA (2016-2020), el Instituto de Vivienda (IVC) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la New School University de Nueva York. Los tres ejemplos presentados aportan conocimientos, procedimientos y enfoques valiosos para el diseño de políticas públicas.

Palabras Clave: Colaboración; Interdisciplina; Investigación; Inclusión socio-espacial.

Summary

This article presents a selection of three collaborations developed through two UBACYT research projects, both within the PIUBAMAS programme. The first project focuses on tensions, projects and interventions for socio-spatially inclusive development in the Matanza-Riachuelo basin (2014-2017). The second continues the focus on tensions and socio-spatially inclusive development, focusing on the border areas between the Buenos Aires City and the first ring of the Conurbano Bonaerense (2021-2022). From these projects, we have collaborated with the Ministerio Público de la Defensa of the Buenos Aires City (2016-2020), the Housing Institute (IVC) of the Buenos Aires City and the New School University of New York. The three examples presented provide valuable knowledge, procedures and approaches for the design of public policies.

Key words: Collaboration; Interdisciplinarity; Research; Socio-spatial inclusion.

INTRODUCCIÓN

Diversos son los senderos y las circunstancias que auspician encuentros productivos entre proyectos de investigación y la función pública o las organizaciones de la comunidad, es decir, que generan actividades de valor social y académico.

Algunos encuentros y colaboraciones se gestan según un proceso diseñado e implementado secuencialmente, y otros surgen de modo aleatorio como secuela de otras reuniones o conversaciones, o visualizando oportunidades gestadas en situaciones de cierta proximidad dadas por compartir un conjunto de valores, o por congruencia de temas, enfoques u objetivos.

En este artículo se presenta una selección de tres colaboraciones que, debido a circunstancias diversas, hemos desarrollado en el marco de dos proyectos de investigación UBACYT enmarcados en el programa PIUBAMAS: uno trata sobre las tensiones, proyectos e intervenciones para el desarrollo con inclusión socio-espacial en la cuenca Matanza-Riachuelo (2014-2017)¹; y el otro continúa el enfoque sobre las tensiones y el desarrollo con inclusión socio-espacial, abarcando el conjunto de las situaciones de borde entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el primer anillo del Conurbano Bonaerense (2021-2022)².

Desde estos proyectos, colaboramos con el Ministerio Público de la Defensa de la CABA, entre 2016 y 2020,³ y en los mismos años con el Instituto de Vivienda (IVC) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la New School University de Nueva York.⁴ Un seguimiento y ampliación de esta última investigación la llevamos a cabo durante 2020 y 2021

en conjunto con el IVC y la New School University, gracias al apoyo internacional de Chalmers University de Gothenburg y el Swedish International Development Agency (SIDA).⁵

TERRITORIOS EMERGENTES: VULNERABILIDAD URBANA Y ESPACIO DIGITAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2016-2018)

“Tanto por sus objetivos como por la metodología de investigación utilizada, por la forma de presentar los resultados (con una fuerte impronta visual) y por la vinculación institucional entre una universidad y un organismo judicial dedicado a la defensa pública, esta publicación se caracteriza por su originalidad y novedad.” Horacio Corti⁶

Al Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad le interesó una de las metodologías desarrolladas en el marco de los dos UBACYT mencionados. Se trata de la que permite identificar y analizar las demandas de transformación disparadas por problemas territoriales o ambientales emitidas por individuos, asociaciones vecinales o medio locales en una selección de plataformas del espacio digital. Esta metodología, que hemos denominado Explorador TecnoSocial (ETS), se aplica a las unidades administrativas de borde entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. Entendemos que las nuevas infraestructuras tecnológicas digitales y el Internet han abierto un amplio abanico de posibilidades para vehicular las voces, interacciones y problemas de la sociedad civil, ofreciendo asimismo instrumentos de relevamiento e interpretación de la información

1. Proyecto UBACYT PIUBAMAS, Trienal Interdisciplinario 20620130100021BA, “Tensiones, proyectos e intervenciones para el desarrollo con inclusión socio-espacial en la cuenca Matanza-Riachuelo”, 2014-2017. Co- directores: Javier Fernández Castro, Mónica Lacarrieu, Ariel Misuraca. FADU UBA y FSOC UBA.

2. Proyecto UBACYT PIUBAMAS, Trienal Interdisciplinario, 20620170100010BA, “Tensiones socio-espaciales en situaciones de borde entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el primer anillo del Conurbano Bonaerense: políticas, proyectos e intervenciones para un desarrollo con inclusión”, 2018-2022. Co-directores: Javier Fernández Castro, Mónica Lacarrieu, Ariel Misuraca. FADU UBA y FSOC UBA.

3. Ver: Gutman *et al.*, (2020a).

4. Ver: Cohen y Gurman *et al.* (2020b).

5. Ver: Cohen *et al.*, (2022).

6. Nota Editorial de Horacio Corti, Defensor General de la CABA, en Gutman *et al.* (2020, 6).

recopilada que van más allá de las vías tradicionales o habituales, y habilitando una más ajustada implementación de acciones y políticas públicas. En este contexto, se acordó llevar a cabo una investigación en colaboración con el Ministerio Público de la Defensa, el UBACYT y el Observatory on Latin America OLA/ The New School, para relevar y sistematizar las demandas originadas por incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) sancionados por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), emitidas por individuos o colectivos sociales en una selección de plataformas del espacio digital, entre 2016 y 2018.

A tal efecto, focalizamos el trabajo sobre las cinco comunas del sur de la CABA que registran los mayores niveles de vulnerabilidad (1, 4, 7, 8 y 9) según datos de 2016,⁷ para identificar, sistematizar y analizar las demandas que emergen en el espacio digital relativas a la educación, la salud, la vivienda, el espacio urbano, la infraestructura, la seguridad, el trabajo y el medio ambiente. Consideramos que en varios aspectos esta investigación complementa las funciones del Ministerio Público de la Defensa: contextualiza las demandas en curso en base a la selección e interpretación de datos que se difunden en Internet de modo espontáneo y en grandes cantidades; ofrece un nuevo canal para detectar potenciales demandas y además contribuye con el aporte de imágenes, videos y notas que circulan en el espacio digital; permite comparar los datos estadísticos publicados por organismos oficiales con los resultados obtenidos y en particular ofrece una granulometría más fina (*zoom in*) de los problemas y actores en el territorio; y a través de un incremento de la visibilidad de problemas que por recibir pocos clicks no tienen gran circulación en el espacio digital, abre otra ventana de oportunidad para que dichos problemas y vulnerabilidades sean reconocidos y eventualmente resueltos.

El informe final que presentamos fue publicado completo en marzo de 2020 en la Revista Institucional del Ministerio Público de la Defensa. En la primera parte se incluye una selección de discusiones sobre las posibilidades que abren las

nuevas infraestructuras digitales para el relevamiento e interpretación de derechos incumplidos, y justifica la aplicación de la metodología del ETS. En la segunda parte se despliega el relevamiento, el análisis sistemático y la visualización interpretativa de los derechos incumplidos contenidos en los 648 registros (artículos y videos) identificados en la web, en YouTube y en Facebook, desagregados en ocho categorías: Educación, Espacio Urbano, Vivienda, Seguridad, Infraestructura, Trabajo, Salud y Medioambiente, y sus respectivas subcategorías. Se concluye, en la tercera parte, con la lectura de una serie de tableros georreferenciados que visualizan las interrelaciones entre categorías, fragmentos territoriales emergentes, actores y plataformas, sobre la base de los cuales se articula una interpretación a nivel general de la información recopilada, así como una evaluación de sus aportes.

A continuación, se reproducen las reflexiones finales del trabajo de exploración del espacio digital con la metodología del ETS, que registra escasos antecedentes en los estudios urbanos locales. La perspectiva analítica desplegada incluye la riqueza y particularidad de las interacciones que se llevan a cabo en el espacio digital.

“1. Multidimensionalidad. Si se entiende la vulnerabilidad en referencia a las demandas por derechos incumplidos, se hace necesario retomar el concepto de vulnerabilidad de derechos en un sentido amplio, es decir, no necesariamente contemplados en la legislación vigente. Desde este punto de vista, los resultados del ETS muestran que la mayor parte de las demandas se presentan de manera compleja, es decir, que incluyen al mismo tiempo problemas en varios ámbitos. Ejemplo de esto es la fuerte relación entre demandas vinculadas a temas de Espacio Urbano y a otras categorías como Vivienda o Seguridad. Esta circunstancia puede ser dada por la naturaleza de los registros (webs, posts, YouTube), pero de todos modos evidencia la simultaneidad con la que se produce la vulneración de derechos. De ese modo, el ETS aporta evidencias para la comprensión del carácter multidimensional de la vulnerabilidad urbana.

7. Elaboración de la información consultada en *Anuario de los derechos económicos, sociales y culturales en la Ciudad de Buenos Aires 2016*, Ministerio Público de la Defensa de la CABA, Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2018, pp. 41-47.

2. *Concentración.* Asimismo, a través del ejercicio de localización de las demandas, el ETS permitió identificar la emergencia de geografías que van más allá de los límites de las comunas o los barrios, definiendo una serie de fragmentos urbanos que dan cuenta de la alta concentración de los reclamos publicados en el espacio digital. El hecho de que casi el 40% de los registros se ubican en el 2% de la superficie que ocupan las Comunas 1, 4, 7, 8 y 9 manifiesta la alta concentración territorial de las demandas.

3. *Territorios emergentes.* Esta concentración de las demandas define un conjunto de territorios emergentes que tienen visibilidad en el espacio digital, pero no tienen necesariamente una correlación directa con las divisiones administrativas. Constituyen una nueva geografía de la vulneración de derechos tal como se manifiesta en el espacio digital.

4. *¿Brecha digital?* La identificación de territorios emergentes permite cuestionar la existencia y la cambiante temporalidad de la brecha digital, en tanto los resultados obtenidos en el ETS muestran que, a pesar de algunas excepciones como los reclamos laborales o los pedidos por espacios verdes, la mayor parte de las demandas se corresponden con problemas de vulneración de derechos en los territorios de menor nivel socioeconómico.

5. *Actores colectivos.* Si bien las plataformas facilitan la manifestación individual de las demandas, es decir, la emergencia de “voces de cualquiera”, se destaca el fuerte rol de los colectivos reunidos en agrupaciones barriales y en organizaciones políticas o movimientos sociales a la hora de explicar la preponderancia de ciertos reclamos en el espacio público digital. Esto es positivo en tanto, según algunos estudiosos, como Malcolm Gladwell y Evgeny Morozov (2018, 40-42), Internet puede ser una herramienta eficaz para el cambio político si la utilizan organizaciones de base y de modo integrado con sus actividades en el campo.

6. *Derecho a la visibilización.* Por último, se ha podido detectar algunas demandas que, si bien no son relevantes cuantitativamente en el ETS, lo son por su particularidad como, por ejemplo, las relacionadas con los pedidos de infraestructura digital. Es decir que, dependiendo de los objetivos de las búsquedas, se pueden identificar en el espacio digital, incluso a través de los buscadores más corporativos y concentrados como Google, demandas por derechos incumplidos que serían difíciles de visibilizar y localizar por otros medios, y por ende, colaborar de ese modo en el apoyo a la formulación de políticas públicas que se ocupen de su cumplimiento”

(Gutman *et al.*, 2020a, 111-112).

MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PROCESO-PROYECTO Y LOS RESULTADOS DEL PLAN DE INTEGRACIÓN URBANA DE LA VILLA 20 (2018-2020)

A poco de haber comenzado el Instituto de Vivienda (IVC) de la CABA una iniciativa de reurbanización e integración social, económica y habitacional en la Villa 20 ubicado en la Comuna 8, solicitaron su evaluación y monitoreo a un equipo que compusimos con investigadores del OLA y del UBACYT. Esta experiencia sería la prueba piloto del monitoreo y evaluación que luego se llevaría a cabo en la reurbanización de otros barrios populares de Buenos Aires como el Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno.

Para encarar la reurbanización el IVC adoptó una estrategia que denominó de “proceso-proyecto”, en la cual el proyecto se actualiza a medida que avanza el proceso y el proceso se modifica a medida que se define el proyecto, con un fuerte eje en la construcción de consensos. Este enfoque estuvo amparado por la ley N° 5.705/16, que instrumenta la participación de los vecinos mediante la creación de la Mesa de Gestión Participativa. Dicha ley permitió, además, definir los alcances del Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU) en torno a tres ejes de intervención: Integración Urbana, Habitacional y Socioeconómica. Dado que la cuestión participativa es estructurante para una mayor integración, se propuso constituirla

en una dimensión autónoma llamada integración Socio-ciudadana. Se han considerado estas dimensiones en cuatro escalas de abordaje, la comuna, el barrio, la manzana y las viviendas, implicando cada una de ellas distintos niveles operativos y modelos de gestión participativa.

En este contexto, trabajamos con el IVC en un proceso colaborativo que impregnó desde el diseño de los instrumentos de análisis y la recopilación de datos, hasta la organización de la información y su interpretación. El equipo que formamos trabajó en campo interactuando con los funcionarios y vecinos, para comprender y evaluar los alcances del proceso-proyecto de integración social, económica y habitacional planteado por el IVC, así como las actividades participativas de los vecinos. Se partió de la conjetura de que la participación de la comunidad es un elemento estructurante del proceso-proyecto de intervención en Villa 20, en tanto promueve la apropiación por parte de los vecinos y de ese modo contribuye a la sustentabilidad de la reurbanización. Sin embargo, no hemos dejado de observar que, en el largo plazo, dicha sustentabilidad depende asimismo de otras variables como, por ejemplo, contextos económicos desfavorables o regulaciones existentes sobre el uso de los espacios públicos.

En el informe final entregado se encuentra, entre otros, una detallada descripción del proceso-proyecto de reurbanización planteado por el IVC para el barrio Villa 20 abarcando el sector de viviendas autoconstruidas denominado macizo y los nuevos edificios del barrio Papa Francisco, así como el contexto histórico de la gestación del barrio. La metodología utilizada se basa en tres componentes: el cualitativo, a través de observaciones, entrevistas y encuestas; el gráfico, que permite un análisis del proceso proyectual a partir de los diagnósticos realizados por los vecinos; y el cuantitativo, a través de una plataforma de monitoreo y evaluación que mide los avances logrados en el proceso de reurbanización. En el informe se describen y evalúan las actividades y resultados de la integración Habitacional, Urbana y Socioeconómica, así como los instrumentos diseñados para la integración Socio-ciudadana, es decir, el sistema de dispositivos participativos mediante los cuales los vecinos intervienen en el proceso-proyecto. Se evalúan los niveles de sustentabilidad de las

nuevas viviendas de Papa Francisco a través del análisis de los Talleres Pre-Consorciales, la estructura de ingresos y gastos de las familias mudadas, y los niveles de apropiación. Se incluye asimismo un análisis de la adaptación institucional que necesariamente se produjo para sostener el tipo de gestión planteada para este proyecto integral de reurbanización. En un último apartado, combinando todas las partes del informe, se expone las interrelaciones entre los diferentes puntos del análisis, así como los comentarios finales acerca del proceso proyecto seguido en la Villa 20.

A continuación, se reproducen los principales aprendizajes y desafíos junto con las evidencias que los sustentan:

“1: La participación facilita la gestión de conflictos. El proceso participativo funciona como una herramienta para la gestión y resolución de conflictos, reduciendo o sorteando los obstáculos a lo largo del proceso. Evidencia: Los dispositivos de participación permitieron reducir y gestionar los conflictos surgidos a medida que avanzaba el proceso. El aporte realizado por las organizaciones barriales contribuyó a delinear el proceso, legitimando y aportando elementos sustanciales a las propuestas del IVC. Los dispositivos generaron espacios de intercambio y diálogo y posibilitaron la incorporación de saberes y conocimientos populares de los vecinos. Si bien el proyecto para cada manzana es muchas veces definido por los “saberes técnicos” del IVC, el objetivo de los talleres es obtener un proyecto consensuado que incorpore los saberes populares de los vecinos. El IVC creó además nuevos dispositivos a medida que avanzaba el proceso, dando cuenta de su capacidad de adaptación. Es fundamental, además, la importancia otorgada a la calidad de la información brindada, que ayudó a incrementar los niveles de satisfacción de los vecinos, si bien esto depende del tipo de encuentro y los temas tratados. Esto se complementa con canales de información para dar a conocer el proyecto y sus avances. El proceso participativo contribuyó también a una mayor dinamización del IVC y de los procedimientos administrativos, con mayor capacidad para resolver conflictos.

2: La consistencia del sistema de dispositivos de participación tiende a optimizar el proceso-proyecto. Evidencia: La consolidación de una serie de dispositivos participativos amplió el abanico de herramientas para la resolución de conflictos a lo largo del proceso. Sin embargo, el funcionamiento de algunos talleres o mesas, y la creación de dispositivos de participación extras para canalizar demandas específicas de los vecinos, permiten conjeturar que la compartimentación y multiplicidad de dispositivos puede redundar en una pérdida de eficiencia. Se podría optimizar su funcionamiento con un sistema más reducido e integrado de dispositivos, que evite la sobreoferta de espacios que pueden desgastar a los vecinos y desestimular su participación.

3: El proceso participativo favorece la apropiación. Se relaciona con las formas de apropiación del barrio por parte de los vecinos. Es posible conjeturar que las mismas pueden informar el nivel de éxito de la participación como modo de gestionar proyectos de reurbanización. *Evidencia:* La participación se evaluó a través de la asistencia y votación en los dispositivos y la calidad de la información recibida por parte de los vecinos encuestados mudados al barrio Papa Francisco. El desempeño en la participación es positivo, considerando los niveles de asistencia y votación a los Talleres de Manzana (90% y 85%, respectivamente). En cuanto a la Mesa de Gestión Participativa (MGP), sólo 7% de las familias la conocen. La gran mayoría de las familias -un 73%- consideró útiles las entrevistas individuales. Por otro lado, el análisis de apropiación y convivencia abarcó: 1. Vivir en el Papa Francisco (PF), donde un 83% identificó al menos dos beneficios de vivir en PF y un 55% identificó por lo menos dos dificultades. Más del 75% tiene conflictos de convivencia; 2. Nivel de satisfacción con la vivienda y el edificio mostró que un 92% respondió estar satisfecho con la nueva vivienda. El nivel de satisfacción con el edificio es alto también (85%); 3. Participación y opinión de las visitas a los departamentos previo a la mudanza: la

mayoría de las familias participó de las visitas (88%); solo un 64% las percibió útiles; 4. Reuniones de consorcio en las que un 90% participó de reuniones de consorcio y un 88% en talleres pre-consorciales. El 87% perciben los talleres pre-consorciales como satisfactorios y el 70% aprueba los talleres consorciales. Además, un 58% recurrió a reuniones de consorcio convocadas por los vecinos. Estos resultados coinciden con las percepciones, usos y valoraciones en torno a la nueva vivienda que surgen de las entrevistas a familias. Sin embargo, tal relación entre participación y apropiación no es tan clara para las familias que se mudaron por canje dentro del macizo, pues la nueva vivienda y el entorno mantiene las mismas condiciones de precariedad.

4: La gestión participativa promueve cambios a nivel institucional. La inclusión de dispositivos participativos requiere de adecuaciones institucionales por parte del IVC para poder dar respuesta a las demandas de los vecinos. En este sentido, el carácter participativo de los procesos de reurbanización no sólo modificó el modo de intervenir la ciudad del IVC sino también su funcionamiento interno. *Evidencia:* Se verificaron diversos cambios organizacionales positivos en la estructura organizativa. En cuanto a los recursos humanos, se observa un cambio en los perfiles incorporados, donde la capacidad de impulsar trabajos interdisciplinarios fue un requisito esencial y se priorizó la experiencia en trabajos sociales. Asimismo, el proceso participativo requirió de la implementación de nuevos modos de gestionar al interior del IVC de manera de poder agilizar el proceso y brindar soluciones rápidas. Finalmente, las herramientas legales debieron ser adaptadas a los nuevos proyectos. Las intervenciones en zonas vulnerables de la ciudad demandan que la legalidad pueda contemplar otras realidades y otras formas de hacer ciudad.

5: El componente económico-financiero pone en riesgo la sustentabilidad del proceso proyecto. La participación es condición

necesaria pero no suficiente para garantizar la sustentabilidad del proyecto. Debe considerarse el aspecto económico-financiero. *Evidencia:* La situación financiera de las familias arroja resultados menos positivos que la participación y la apropiación. La incapacidad para pagar los servicios o el crédito hipotecario puede atentar contra la sustentabilidad del proyecto a largo plazo. La encuesta en PF muestra que más de la mitad de las familias tienen dificultad para pagar sus créditos hipotecarios, y que el 33% de las familias gasta más de lo que gana. Además, el 88% de los hogares encuestados son pobres. Esto también se refleja en el bajo puntaje de la dimensión finanzas y economía del índice de sustentabilidad del PF (50,6), que analiza los gastos mensuales, la capacidad de enfrentar un shock financiero por parte de las familias, y el nivel de endeudamiento.

6: Reconocer los diferentes modos de habitar el espacio urbano favorece la sustentabilidad del proceso-proyecto. A lo largo del proceso-proyecto, se pone en juego la categorización taxonómica entre espacio público y privado. El proceso de reurbanización de la Villa 20 echó luz sobre un modo diferente de habitar, donde se cuestiona la división entre ambos espacios. Estas tensiones dan cuenta de un gradiente donde lo que predomina es una zona gris. Si el principal objetivo del proceso de reurbanización es la integración, es necesario flexibilizar dichas categorías para una integración multidireccional. *Evidencia:* El análisis del PIRU ha permitido ver dos instancias de redefinición de las relaciones entre el espacio público y privado. Por un lado, se encuentra la propuesta del barrio Papa Francisco, donde se ve una imposición de la formalidad a la informalidad, y por el otro el proceso de reurbanización del resto de la villa. En el caso de PF, se observa que algunos departamentos instalaron comercios, abiertos al espacio público, en forma similar a lo que sucede en el resto del barrio. En cuanto a la reurbanización del resto de la villa, pueden verse una serie de desafíos frente a las formas existentes de apropiación del espacio público, por ejem-

plo, en el caso de los patios de aire y luz, que serían espacios privados. Esto se contrapone con las lógicas de apropiación que se puede observar en las villas que, ante las condiciones de hacinamiento, se recurre a la calle como espacio de expansión público y colectivo” (Gutman *et al.*, 2020b, 28).

Finalmente, las conclusiones generales del informe sostienen que:

“El proceso participativo permitió solucionar conflictos por la vía institucional, a través de dispositivos de participación, la incorporación de saberes populares, la disseminación de información y la incorporación de diferentes actores a los espacios. La efectividad del proceso participativo adquiere aún más relevancia cuando se considera que su inversión fue de sólo un 1,3% del costo total del proceso-proyecto. Sin embargo, el diseño de estos mecanismos de participación podría ser mejorado para resultar más eficiente. En algunos casos, hay una sobreoferta de espacios de los cuales los vecinos no pueden participar en su totalidad, e incluso muchas veces desconocen de su existencia. Además, la lógica de participación de algunos espacios pasó de ser deliberativa a informativa. Los altos niveles de participación tuvieron un impacto positivo en la apropiación de PF, confirmando la hipótesis general. La mayoría de los vecinos mudados están satisfechos con las viviendas y han comenzado a apropiarse de los nuevos espacios. Sin embargo, han surgido conflictos de convivencia relacionados con ruidos, la limpieza y el mantenimiento de los espacios comunes.

La situación económico-financiera de los vecinos es uno de los mayores desafíos para la sustentabilidad del proceso-proyecto. La mayoría de los vecinos están debajo de la línea de pobreza y enfrentan dificultades para asumir los costos asociados con las nuevas viviendas, y la situación laboral de los vecinos y la economía informal son desafíos a considerar. Esto se relaciona con el uso de los espacios privados y públicos en barrios informales. La urbanización de Villa 20 implica un cambio en

la percepción estos espacios que no considera la lógica de la informalidad, lo que puede afectar la apropiación y la satisfacción con el proyecto por parte de los vecinos.

Por último, la transformación del diseño institucional del organismo buscó complementar la intervención en los proyectos. El carácter participativo del proceso exigió al organismo una readecuación para funcionar de manera más eficiente y flexible, respondiendo a las necesidades del proyecto y del barrio” (Gutman *et al.*, 2020b, 29).

Presentamos los resultados de esta investigación colaborativa en una reunión pública llevada a cabo en la misma sede del IVC a fines de 2019 y entregamos el informe final en febrero de 2020, justo al filo de la pandemia de COVID-19. La segunda etapa del acuerdo con el IVC consistía en aplicar los aprendizajes adquiridos para continuar el monitoreo y la evaluación en Villa 20 y extenderlo al Playón de Chacarita y luego a Rodrigo Bueno. Esta segunda etapa fue obviamente suspendida dado que las prioridades cambiaron drásticamente y se concentraron en la atención de las urgencias generadas por la pandemia.

En conversaciones virtuales con colegas europeos comentamos sobre esta experiencia de reurbanización, caracterizada por la implementación de numerosos dispositivos de participación adaptados a las diferentes escalas barriales, de manzanas y de vivienda. Poco tiempo después, nos contactaron desde Mistra Urban Futures, un programa de investigación comparativa entre ciudades de distintos países del Norte y Sur organizado por la Chalmers University de Gothenburg y financiado por el SIDA, para que continuemos el trabajo en villa 20. La propuesta abarcaba los primeros meses del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) decretado en la Argentina el 19 marzo de 2020, que fuera especialmente difícil de llevar a cabo en los barrios populares.⁸ Para contextualizar la experiencia de villa 20 decidimos, en conjunto con el IVC y Mistra, analizar lo que sucedía en otros barrios populares cercanos como Villa 15 y Villa 1-11-14 que han tenido trayectorias históricas si-

milares en sus primeras décadas de formación, pero diferentes en tiempos más recientes y especialmente durante la pandemia. Así se gestionó la investigación cuyos aspectos relevantes se presentan a continuación.

TRES BARRIOS POPULARES DE BUENOS AIRES EN TIEMPOS DEL COVID-19

Dadas las circunstancias pandémicas, focalizamos la atención en la búsqueda de los motivos por los cuales, en los tres barrios populares, Villa 20, Villa 15 y Villa 1-11-14, las respuestas al COVID-19 entre marzo y octubre de 2020, fueron diferentes y se reflejaron tanto en las distintas velocidades de propagación del virus como en el número de casos y víctimas fatales. La relevancia de analizar estos tres barrios obedece, además, al hecho de que sumaban el 52,6 % del total de los casos registrados en los asentamientos informales de la ciudad al 31 de octubre de 2020 (9.008 casos positivos).

El análisis comparativo de las acciones que se llevaron a cabo permite conjeturar que la capacidad de cada barrio para responder al COVID-19 dependió más de las condiciones preexistentes relativamente recientes, que de las acciones específicas relacionadas con el COVID-19. En particular, fue el nivel de consolidación y la profundidad de las relaciones previas entre el Estado y las organizaciones locales el hecho que determinó la mayor o menor efectividad en la respuesta.

Por ejemplo, en dos de los barrios, Villa 20 y Villa 15, los actores y grupos involucrados en la dinámica local se pudieron movilizar más rápidamente para recopilar la información necesaria y organizar las intervenciones de ayuda en alimentos, artículos de higiene, salud, emergencias, comunicación y desalojos, porque se había transitado recientemente en el proceso de reurbanización, por una experiencia consistente y productiva de trabajo conjunto entre organizaciones de la comunidad y organismos gubernamentales. Estas circunstancias facilitaron un crecimiento más lento en el número de casos y pueden explicar por qué, a pesar

8. Se considera Barrio Popular, de acuerdo con el RENABAP, a los barrios vulnerables en los que viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

de contar con estrategias de intervención estatal similares, la política social funcionó mejor en algunas villas que en otras. Esto se relaciona con la “eficacia colectiva”, que se define como resultado de diversos factores y como una fuerza causal potencial en sí misma que se refiere a la capacidad interna de los grupos para reconocer problemas y movilizarse para encontrar soluciones y respuestas efectivas. Según Sampson (2023) estos factores interactúan en un proceso de causalidad acumulativa para producir “efectos de vecindad”. De esta manera, los hallazgos muestran que, de hecho, la consolidación y profundidad de las relaciones históricas de trabajo entre el gobierno y las organizaciones sociales y políticas locales determinaron la capacidad de respuesta en cada uno de los barrios y contribuyeron al mayor alcance y en definitiva mayor impacto de las políticas públicas implementadas.

A continuación, se presenta una síntesis de la experiencia en los tres barrios populares incluidas en el artículo publicado en *Environment & Urbanization*:

“El papel de las organizaciones locales fue clave para garantizar la asistencia durante el COVID-19. Una respuesta adecuada a la crisis implicaba evitar enfoques verticalistas e incluir a los grupos sociales y políticos de cada barrio. La forma en que se implementaron las mesas de crisis en cada barrio fue producto de las relaciones previamente construidas, el nivel de confianza y el papel que había tenido el gobierno local a lo largo del tiempo. En las villas 20 y 15, las organizaciones distinguieron entre la “escala barrial”, política y la “escala macro”. Si bien hubo barrios donde miembros de organizaciones y agencias gubernamentales no estaban de acuerdo en términos político-ideológicos, estas diferencias trascendieron en la emergencia y se tomaron acciones conjuntas efectivas. Las organizaciones, delegados y representantes políticos de cada barrio amplificaron los mensajes de los organismos públicos nacionales y locales para prevenir contagios, informar a los vecinos sobre las herramientas y difundir otras informaciones importantes.

Sin embargo, a pesar del trabajo conjunto entre las organizaciones locales y el gobierno de la ciudad, a lo largo de la pandemia surgieron algunos conflictos, por ejemplo, en torno a la disminución del número de bolsas de alimentos en los tres barrios, y la demanda de las organizaciones sociales y políticas de Villa 1-11-14 por un espacio verdaderamente deliberativo y por el reconocimiento asalariado del trabajo realizado por sus integrantes.

Particularmente en la Villa 1-11-14, los conflictos y malentendidos surgieron en gran medida como resultado de la disponibilidad más limitada de espacios participativos inclusivos y la ausencia de relaciones constructivas entre el gobierno local a través del IVC y los diferentes actores locales. Más allá de la dinámica del barrio, los funcionarios gubernamentales subrayaron en sus entrevistas que la politización del espacio y las discusiones “a nivel superestructural” constituían una dificultad, e incluso un obstáculo, para la implementación efectiva de las acciones. La experiencia de la Villa 20 fue diferente, ya que el proceso de toma de decisiones se dio desde mediados de marzo de 2020 en el ámbito de la Mesa Técnica de Gestión Participativa (MTGP) preexistente, modelo que se replicó en muchos aspectos en la Villa 15” (Cohen *et al.*, 2022).

Finalmente, se señala que las diferencias en la capacidad de respuesta de los barrios informales dependieron de los siguientes tres factores:

“Relaciones laborales previas consolidadas.

Las acciones desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (MDHyH) dependieron en gran medida del trabajo conjunto con las organizaciones locales, las cuales contribuyeron tanto con su fuerza laboral como con su conocimiento local. En este sentido, la existencia de relaciones previas, logradas a través de espacios de participación, permitió una organización más rápida y efectiva de la acción conjunta como resultado de la cohesión comunitaria.

La experiencia de Villa 20 es un caso notable. Esta villa contaba con un espacio de participación, el MTGP, en el que estaban presentes los actores clave, por lo que no fue necesario crear una Mesa de Crisis COVID-19. En los otros dos barrios informales hubo que crear un espacio especialmente para coordinar las acciones. Como se mencionó, dado que la Villa 20 y la Villa 15 están ubicadas muy juntas y tienen actores relevantes en común, la estrategia deliberativa de la Villa 20 podría replicarse más fácilmente en la Villa 15. Existen diferentes niveles de consolidación en las relaciones entre el gobierno local y las organizaciones. En distritos con una inversión previa de recursos en un trabajo conjunto e integral, hubo un historial de resultados positivos alcanzados, lo que aumentó la confianza en una estrategia coordinada. Esto animó a las organizaciones locales a dejar de lado las diferencias políticas e ideológicas para responder eficazmente a las necesidades de las personas que viven en la zona, y facilitó el consenso necesario tanto para llevar a cabo proyectos de mejora como para organizar acciones para enfrentar la pandemia.

Tiempo ganado para organizar las acciones de mitigación.

De los tres barrios, Villa 1-11-14 tuvo el mayor crecimiento en el número de casos en el menor tiempo. El pico allí se alcanzó a mediados de mayo, en comparación con finales de junio en los otros dos barrios informales, y la trayectoria del contagio en esos otros barrios demostró un crecimiento más controlado. Esto dio tiempo para organizar acciones de mitigación con las organizaciones, a diferencia de la Villa 1-11-14 – donde, por ejemplo, el programa DetectAr tuvo que implementarse rápidamente debido al crecimiento exponencial de casos positivos. Esto fue crucial en el caso de Villa 15. Dado que no contaba con encuestas vecinales actualizadas ni espacios de participación inclusivos, ese tiempo se aprovechó para recopilar información que les permitiera organizar la asistencia. En ese frente, es necesario resaltar la importancia de contar con datos locales actualizados.

El análisis muestra que la calidad de estos datos ha dependido principalmente del nivel de avance en las intervenciones de las agencias gubernamentales en su interacción con las organizaciones locales en los últimos años. De hecho, en aquellos barrios informales donde el gobierno local intentó iniciar un proyecto de mejora como el Plan Integral para la Reurbanización (PIRU), se llevó a cabo la recopilación de datos, lo que permitió un enfoque más fundamentado del barrio y sus residentes.

Durante la pandemia, los avances en los proyectos de mejora han contribuido a un diálogo más complejo, y Villa 20 tenía aquí mayores ventajas que los otros dos barrios. Esto es importante si consideramos que cuando las organizaciones que buscan cooperar con agencias gubernamentales se ven desanimadas por la falta de apoyo, pueden optar, como es lógico, por responder de modo contendiente.

Ampliación del alcance de la ayuda.

La participación de las organizaciones locales fue fundamental para ampliar el alcance de las respuestas a la emergencia. No fueron sólo el brazo implementador de políticas de arriba hacia abajo, sino que participaron activamente tanto en las etapas de diseño como de ejecución. Las políticas públicas efectivas durante la COVID-19 fueron el resultado de una forma específica de estadidad, creada en la interfaz entre organismos públicos y mediadores locales, que podían funcionar como receptores, gestores y portavoces de las demandas vecinales, convirtiéndose de hecho en una burocracia paraestatal de sociedad civil (Vommaro, 2020). También afirmamos que los trabajadores del equipo en el terreno actuaron como “burócratas de calle” (Lipsky, 1980), cuyas prácticas estaban orientadas a la producción de relaciones, buscando acortar la distancia entre el Estado y la comunidad” (Perelmiter, 2016).

COMENTARIOS TRANSVERSALES

En tanto actividades de transferencia, los tres ejemplos presentados aportaron conocimientos,

procedimientos y enfoques que esperamos hayan sido útiles a la hora de gestar políticas públicas en los organismos nacionales con los que interactuamos. Entendemos que el reconocimiento de dicho aporte se encuentra, entre otros, manifestado en las publicaciones respectivas que ameritaron.

Para nosotros, sin embargo, los trabajos de colaboración y transferencia son especialmente valiosos porque nos abren un amplio campo de posibilidades exploratorias que enriquecen o modifican actitudes disciplinares, modos de de-

finir y encarar preguntas y plantear la resolución de problemas y conflictos, así como las vías y modalidades de comunicación tanto en campo, como con interlocutores estatales, comunitarios o académicos.

Fundamentalmente, creemos que estas colaboraciones nos amplían los horizontes de los procesos intelectuales y personales, que hacen al ejercicio de incorporación de saberes nacidos de la experiencia de personas y comunidades situadas en un tiempo y un lugar determinado.

BIBLIOGRAFÍA

- Cohen, M. y Gutman, M (Dir.); Simmet, L; Versace, I (Coord); Fodde, M. B.; Maglioni, C.; Nesprias, J y Ruiz Díaz, M (Invest). (2020b). *Síntesis del Informe Final del Proyecto Monitoring Processes and Outcomes in Slum Upgrading in Buenos Aires Villa 20*. Buenos Aires. Observatorio Latinoamericano e Instituto de la Vivienda de la Ciudad. Disponible en: <<https://observatorylatinamerica.org/es/sintesis-del-informe-final-monitoring-processes-and-outcomes-in-slum-upgrading-in-buenos-aires-villa-20/>>
- Cohen, M; Gurman, M; Ruiz Díaz, M.; Fodde, M. B.; Cabrera, C.; Doldan, B. M.; Díaz, C. (2022). "COVID-19 in Real Time: Comparing the Struggle of Three Low-Income Neighbourhoods in Buenos Aires (COVID-19 en tiempo real: comparando la experiencia de tres villas de Buenos Aires). En *Environment and Urbanization, Vol 34 No.1*. doi:10.1177/09562478211060687
- Gutman, M; Nesprias, Javier; Nesprias, Julia; Puppo, X; Versace, I (2020a). *Territorios Emergentes: vulnerabilidad urbana y espacio público digital. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016-2018) / Emergent Territories: Urban Vulnerability and Digital Public Space. City of Buenos Aires (2016-2018)*. En *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (edición bilingüe), Año 10, No. 20, pp. 1-310. ISSN 1853-5828. Disponible en: <https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/revista_20.pdf>
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*. Russell Sage Foundation, New York.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya: La Trastienda de la Asistencia Social en el Estado Argentino*. UNSAM Edita, Buenos Aires.
- Sampson, R. (2003). *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. University of Chicago Press, Chicago.
- Vommaro, G. (2020). "Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente". *Repocs* Vol 14, No 27, pp. 77-98.