

## **PARTICIPACIÓN Y RESILIENCIA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN SOCIO- URBANA: MÉTODOS Y ESTRATEGIAS PARA PROMOVER UNA GOBERNANZA URBANA DEMOCRÁTICA**

**MURILLO, Fernando; MOTTA, Jorge Martín;**

**ALMANZI, Florencia; FEDERICO, Santiago**

[fmurillo@fadu.uba.ar](mailto:fmurillo@fadu.uba.ar), [jorgemartinmotta@yahoo.com.ar](mailto:jorgemartinmotta@yahoo.com.ar)

Programa de Investigación Desarrollo Urbano

Sustentable (IDUS) del Centro de Investigación Hábitat y

Municipios (CIHAM) y Laboratorio de Investigación en

Diseño (+ID Lab).

### **Resumen**

Los procesos de integración socio-urbana parten del reconocimiento de la realidad de la producción social del hábitat por parte de los propios habitantes a través de sus estrategias de auto-organización y auto-construcción generando intervenciones que acompañan tales esfuerzos con inversiones públicas en infraestructuras básicas, como agua y saneamiento, apertura de calles, escuelas y centros de salud. Este mejoramiento de la calidad urbana de los barrios populares se instrumenta a través de procesos participativos liderado por el Estado buscando garantizar la legitimidad en la toma de decisiones sobre prioridades de obras públicas y regulaciones con las comunidades. La participación se transforma así de una estrategia popular de supervivencia en una herramienta fundamental de las políticas de estado para responder al creciente

déficit habitacional que dependiendo de las circunstancias y actores intervinientes en el proceso resultará en procesos superadores de los problemas que pretende resolver o, por el contrario, resultará en ejercicios de manipulación de la población que lejos de resolver sus problemas habitacionales tenderá a agravarlos. Esta dualidad en los resultados de procesos igualmente participativo requiere una comprensión y análisis de los factores intervinientes en el proceso, especialmente el peso que adquiere en un extremo, el Estado, ya sea nacional, provincial y municipal, con la responsabilidad de asumir los costos del proceso proveyendo los recursos esenciales para la materialización de acciones con racionalidad, eficiencia, eficacia, probidad y transparencia, y en el otro extremo, las comunidades, entendidas estas como alguna forma de organización que igualmente garantice que todos los residentes participen de acuerdo a sus posibilidades y se beneficien igualmente de los esfuerzos colectivos invertidos. Esta ponencia presenta dos metodologías que permiten develar las causas explicativas de resultados disímiles a partir de medir la participación popular como clave de la política pública. La evaluación de los resultados en función de prioridades de principios de democratización de la información, promoción e inclusión social y sustentabilidad ambiental, al ser valores compartidos por ambos métodos, ponen en evidencia complejos factores sociales y políticos que intervienen en los resultados finales de distintos proyectos, independientemente de los recursos invertidos o el marco regulatorio desde los cuales fueran impulsados.

### **Palabras claves**

Integración socio-urbana, Participación,  
Planificación urbana, Resiliencia, Democracia  
Participativa

## **Introducción a los métodos de la “Brújula” y “Proceso-Proyecto”**

La “Brújula” es una metodología de diagnóstico y desarrollo de planes y proyectos participativos que permite fomentar el cumplimiento de derechos ciudadanos. Por medio de la representación gráfica sintetiza cuestiones complejas de gestión urbana, a partir de la mediación de derechos, considerando la sumatoria del nivel de organización social, regulaciones y obras públicas. Está diseñado para aplicarlo en forma conjunta por actores urbanos y funcionarios como medio para facilitar y legitimar consensos para una óptima intervención.

La planificación “proceso-proyecto participativa” implica considerar al proyecto y las estrategias de su implementación como un “producto meta” (abierto y no completamente definido, por lo que permite asumir la incertidumbre y complejidad de los procesos urbanos) que surge de un proceso territorial (a diferencia de la planificación tradicional que lo considera un “producto predefinido” en gabinete). Tiene como herramienta para la construcción de consensos al diálogo de saberes y se construye a partir de un entramado de dispositivos con diferentes niveles de participación que abordan los diferentes problemas en múltiples escalas. El conjunto de dispositivos, de carácter flexible y horizontal, no operan de manera jerárquica, sino que buscan propiciar distintos tipos de participación transversales y rizomáticas que refieren tanto a espacios de carácter informativo como a instancias de co-gestión.

El trabajo presenta los resultados de la aplicación de los dos instrumentos, en dos dimensiones, tanto en relación a la construcción de conocimiento asociado al proceso y por otro lado la cantidad y calidad de acciones derivadas de ese aprendizaje. Por un lado, la “Brújula” en procesos de planificación participativa urbana y habitacional en el Municipio de Luján; y, por el otro, la planificación, intervención y gestión por “proceso-proyecto” en el proceso de integración social y urbana de Villa 20 en la CABA, como un caso particular de periferia en la ciudad primada del país. Ambos abordajes demuestran cómo es posible promover una democracia participativa fundada en procesos de construcción de conocimientos y acciones que involucren a las comunidades locales.

### **1. Evolución de los enfoques de participación en procesos de producción y mejoramiento de hábitat**

Los procesos de producción y mejoramiento habitacional han sufrido en las últimas décadas cambios sustantivos a raíz de la adopción por parte de organismos internacionales y bilaterales de créditos, de principios del “derecho a la ciudad” a partir de iniciativas particulares en municipios

importantes de la región como son los casos de Río de Janeiro y Medellín.

Entre tales cambios merece mencionarse el mayor énfasis en la radicación de la población a partir de procesos de regularización de terrenos y provisión progresivas de infraestructuras, especialmente sanitarias. Este enfoque se enmarca en el principio de paulatinamente lograr que los espacios de la ciudad auto-construidos se asemejen cada vez más a las áreas urbanas formales, es decir, generadas por la ley de la oferta y demanda del mercado inmobiliario.

Esta hipótesis de “formalización” del desarrollo urbano a partir de subsidios a las infraestructuras supone que un asentamiento originado como informal a lo largo de un proceso devendría en formal, con terrenos regularizados y habitantes disponiendo de escrituras o contratos de alquiler y elementos diversos que permitan legitimar su tenencia de suelo y espacios vitales. Sin embargo, desde hace mucho que la evidencia de estudios diversos de regularización (Fernandes, 2008; Abramo, 2009), vienen demostrando que en verdad estos procesos rara vez culminan en la integración socio-territorial deseada, sino que por el contrario tienden exactamente a lo opuesto, esto es, la expulsión de los sectores más pobres y vulnerables, fenómeno conocido como “gentrificación”<sup>1</sup>. Esta situación genera la paradoja respecto a la deseabilidad de intervenir en el mejoramiento del campo popular habitacional dado los resultados controversiales que genera. Si bien existe un amplio consenso respecto al aporte que la participación pública puede realizar para evitar dichos fenómenos, no ocurre respecto a cómo deben llevarse adelante estos procesos participativos, de modo que efectivamente conduzcan a garantizar la integración socio-urbana, sobre todo teniendo en cuenta la escala de los problemas.

En este contexto la participación viene siendo ampliamente estudiada e implementada en el marco de las políticas públicas. Motta (2017 y 2018) analiza el marco de surgimiento e implementación de la participación como instrumento para el desarrollo de las políticas de mejoramiento en la región latinoamericana, aportando a una perspectiva de evaluación de los procesos en diferentes variables. Por su parte, Clemente (2017) plantea algunos de los desafíos de las experiencias y las reflexiones del campo hasta el momento, mientras que Murillo (2011 y 2013) indaga sobre el urbanismo participativo con enfoque de derechos humanos.

---

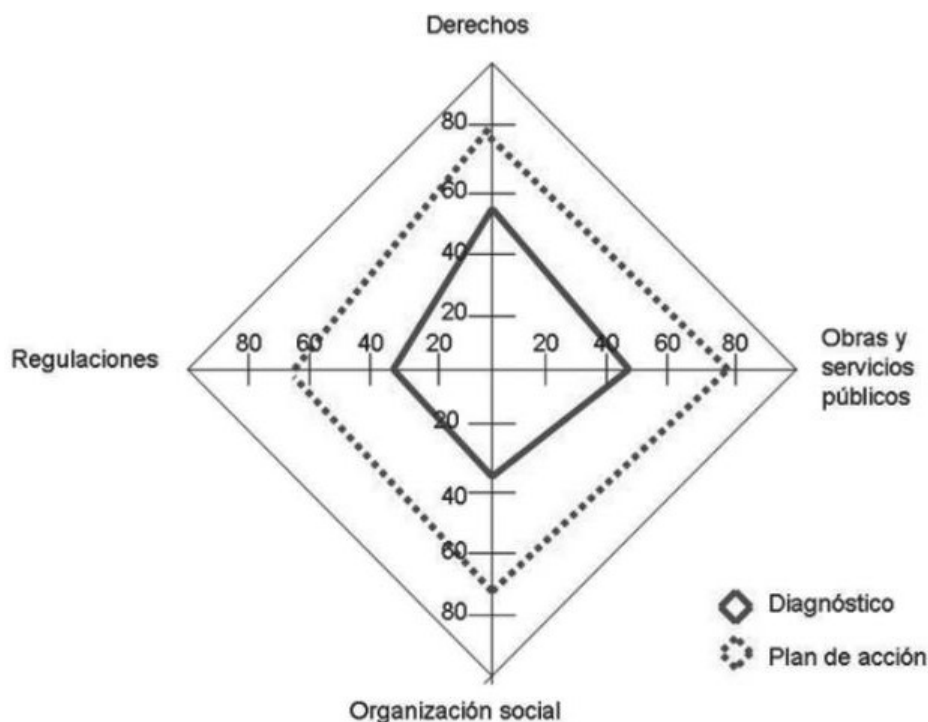
<sup>1</sup> Algunos estudios diferencian este concepto respecto al de movimiento poblacional interno, ya que entienden que el impacto de la integración no genera expulsión de población de menores ingresos por población de ingresos superiores (clave de la definición de gentrificación), sino que genera movimiento interno o entre asentamientos (Abramo, 2012).

## **2. Los aportes de la “Brújula” a los procesos de planificación territorial y habitacional y sus hallazgos multi-escalares en su aplicación en el municipio de Luján**

La “Brújula” surgió como un proyecto de investigación que buscaba establecer indicadores que permitiesen la medición del “derecho a la ciudad” en forma sistemática y coordinada, facilitando la comparación de barrios para determinar en una forma sencilla con los propios pobladores, pero al mismo tiempo rigurosa y contrastable con indicadores censales en qué medida un barrio con respecto a otro tiende a acercarse al ideal del pleno cumplimiento de derechos.

Este planteo entraña una definición fundamental: El derecho a la ciudad se constituye como la sumatoria de derechos específicos relacionados con insumos básicos que hacen a la vida y progreso de los seres humanos a nivel individual y colectivo, tales como el suelo que ocupan, el agua, la salud, educación y el trabajo, sin mencionar otros derechos consagrados como la seguridad de disfrutar de tales derechos en entornos donde no existan amenazas ambientales ni discriminaciones por parte de nadie. La segunda definición importante a destacar es que estos derechos desagregados para su medición y cálculo son recogidos por la propia población afectada con el propósito de auto-evaluar su propia condición. Esto implica recuperar su perspectiva particular, en línea con los protocolos internacionales que dan cuenta de “hábitat digno” sino de “hábitat adecuado”, ya que depende del contexto social, cultural y específico de cada grupo.

**Figura 1: Gráfico síntesis de diagnóstico de la “Brújula” y plan de acción**



Fuente: Murillo, 2013.

Por medio de la representación gráfica, la “Brújula” sintetiza cuestiones complejas de gestión urbana, a partir de la mediación de derechos, considerando la sumatoria del nivel de organización social, regulaciones y obras públicas. Facilita así la recopilación de información estructurada en

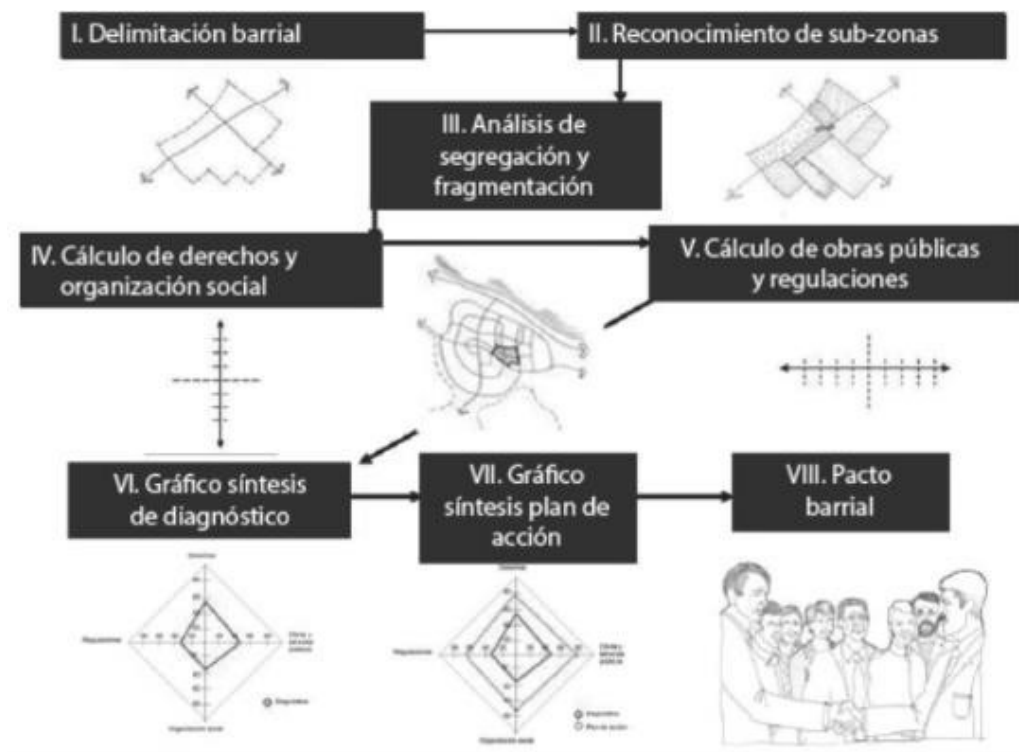
indicadores que permiten caracterizar el estado de situación en un determinado barrio o municipio y confrontar dicha información con datos recogidos a través de informantes claves, introduciendo un protagonismo de los propios actores vulnerados en sus derechos. Genera así una instancia de validación de ambas informaciones a través de una discusión pública entre comunidades, cualquiera fuese su forma de organización y sus representantes municipales.

Además, la metodología permite cargar sistemáticamente ejercicios participativos contrastado con investigaciones censales y con ello lograr un consenso respecto a prioridades a atender que sirve de fundamento para

acordar a nivel comunitario un plan de acción. Esta instancia surge validada a partir de una difusión de materiales y acto formal materializado en el “Participlan” en el que los acuerdos logrados con determinados sectores son socializados y puestos a discusión, presentados formalmente a las autoridades municipales, quienes en la medida que lo validan y acuerdan dan lugar a la culminación de este proceso en la forma de un “pacto barrial”.

Este carácter operativo y multi-escalar de la metodología la hace especialmente versátil para desarrollar en forma paralela procesos de planeamiento territorial, en la que se identifiquen vocaciones territoriales que sirvan de soporte a una estrategia de prosperidad compartida dentro del cual se diseñe el proyecto de integración socio-urbana, o dicho en forma más tradicional, el programa de mejoramiento barrial específico. Entre esta visión del desarrollo territorial y la intervención puntual en un barrio específico se interpone, siguiendo los pasos de la “brújula”, la visión-ciudad del programa de integración socio-urbana, lo cual implica la definición de prioridades generales a todos los barrios diseñado con el propósito de evitar situaciones de inequidad en la que ciertos grupos por su capacidad de influencia logran imponer la agenda municipal canalizando inversiones públicas solo a aquellos barrios que por alguna razón, o por el valor de sus terrenos dada su localización privilegiada, o vínculos políticos partidarios, terminan imponiéndose.

**Figura 2: Secuencia metodológica de la “Brújula”**



Fuente: Murillo, 2013.

La metodología del trabajo participativo encarada en el Municipio de Luján consistió en una progresión de etapas que tenían como objetivo estudiar la visión de la ciudadanía con respecto al desarrollo de Luján (Federico, 2016). En primera instancia, fue necesario decodificar la terminología técnica del COU, de manera tal de que pudiera ser accesible para la mayoría de los residentes del partido. De esta manera, se generaron talleres que explicaban las implicancias del instrumento, complementado con modelos gráficos descriptivos de las posibilidades constructivas según la zonificación y el cuadro de usos.

Posteriormente, se continuó con la consulta a la ciudadanía, realizada en forma de encuestas y entrevistas a vecinos en general y a los actores sociales más relevantes en particular. Los insumos de dicho proceso permitieron la elaboración de un listado con los principales acuerdos y objeciones al código.



**Figura 3: Esquema metodológico del proceso de revisión participativo**



Fuente: Elaboración propia, 2020.

El caso de la asistencia técnica ofrecida al Municipio de Luján por parte de la “Brújula” es paradigmática por los múltiples niveles de trabajo en los que se trabajó. 1) Plan estratégico; 2) Código de Ordenamiento Urbano; 3) Trabajo participativo en la ciudad y el sistema de localidades; 4) Trabajo focalizado en asentamientos informales recogiendo la perspectiva de los vecinos y del municipio respecto a prioridades habitacionales y laborales; 5) Replanteo las “soluciones” encontradas en su momento posteriormente y en el contexto de los esfuerzos gubernamentales para diseñar un plan de recuperación post- Covid. El resultado de someter a discusión pública el código de ordenamiento urbano con énfasis en la situación de los barrios populares permitió identificar un abanico amplio de alternativas habitacionales movilizándolo suelo público y privado para el caso de barrios en los que la re-urbanización resulta inviable dado el alto costo de infraestructura necesario para mitigar riesgos asociados especialmente a fenómenos recurrentes de inundación. La situación de vulnerabilidad crónica de los barrios populares en los municipios contrasta con los objetivos de planificación territorial habilitados por su código urbanístico dirigidos principalmente a la reconversión de suelo agrícola en emprendimientos inmobiliarios bajo la modalidad de “barrios cerrados”.

Esta lógica rentística del ejercicio urbanístico fue evidenciado por la aplicación de la “Brujula” la cual a partir de un trabajo intenso de discusión y consensos en los

barrios populares llevo al planteamiento de visiones alternativas de las vocaciones territoriales.

**Figura 4: Escena del “Participlán” en el edificio de la “Cúpula” de Luján**



Fuente: Programa IDUS, 2015.

En conclusión, la metodología llevada a cabo por el Programa IDUS-FADU ha demostrado que es posible generar un diagnóstico expeditivo de problemáticas urbano- habitacionales que facilite el desarrollo participativo de propuestas de solución. La convocatoria a los actores de la comunidad y las autoridades locales a intercambiar visiones en el “Participlan” tuvo como resultado la validación de los resultados de la revisión del COU y, condujo la participación hacia un consenso acerca de los acuerdos y desacuerdos con respecto al instrumento. Se verifica una amplia concurrencia de la ciudadanía como también, importantes aportes que corroboran la madurez y elevado nivel técnico de los grupos referentes de la comunidad que, por el momento, no habían encontrado un espacio de manifestación.

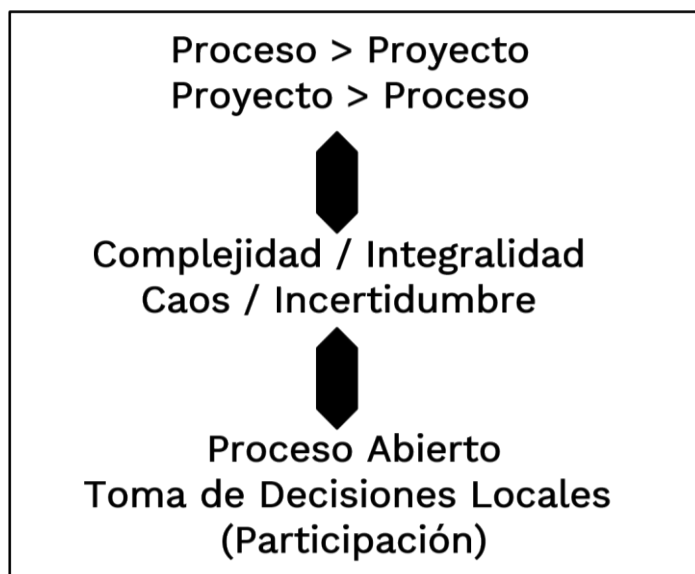
### **3. La metodología del proceso-proyecto participativa y su aplicación al caso de la Villa 20, CABA**

La planificación por “proceso-proyecto participativa” es una metodología que surge de la aplicación territorial de un cúmulo de experiencias de profesionales

que desde el ámbito académico o profesional desarrollaban en torno a la participación en procesos de mejoramiento urbano. Implica un cambio en la perspectiva de abordaje y resolución de estrategias de diseño e implementación de acciones en el marco de políticas públicas. En este sentido, el resultado de la aplicación de la metodología no es un “producto pre-definido” a partir de un proceso de proyectual de gabinete, sino que es un “producto meta” que surge de un proceso territorial de proyecto e implementación participativo que se sustenta en consensos generales de los actores involucrados. Dicho producto meta no está necesariamente definido en su totalidad, sino que es una meta-propósito a la cual se direccionan las acciones del proceso permitiéndose modificaciones por la vía del consenso a lo largo del mismo.

Esta metodología permite el abordaje de diferentes complejas problemáticas urbanas en el marco de un proceso abierto de múltiples fases e interfaces superpuestas. La metodología constituye un modelo sistémico y rizomático de planificación resiliente diseñado por los propios actores involucrados y articulados en el marco de un diálogo de saberes. Promueve un equilibrio de las asimetrías en el poder de la toma de decisiones (generalmente atribuido al Estado) tendiente a promover procesos de decisión de abajo hacia arriba (*bottom-up*).

**Figura 5: Abordaje de la complejidad en el proceso-proyecto participativo.**



Fuente: Elaboración propia

La metodología de planificación por proceso-proyecto participativo se consolida en el marco del Proyecto Integral de Re-Urbanización de Villa 20. Parte de una estructuración de las problemáticas planteadas por los grupos referentes de Villa 20 (CABA) al inicio del proceso de integración social y urbana del barrio.

El barrio contaba con un nivel de organización comunitaria que había permitido la estructuración de espacios abocados a la urbanización de diferentes sectores del barrio como son la Cooperativa 25 de marzo, la Mesa Activa por la Urbanización o la Junta Vecinal de Villa 20, entre otros. La participación del sector académico y de organizaciones no gubernamentales<sup>2</sup> en el acompañamiento y estructuración de las acciones desarrolladas por estas organizaciones fue de gran importancia para consolidar un proceso que combinaba enfoques técnicos, territoriales, comunitarios y políticos. El proceso demandó construir conjuntamente una

<sup>2</sup> Tal es el caso del Taller Libre de Proyecto Social (TLPS-FADU-UBA), la Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria (CLICC-FI-UBA), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) o investigadores de diferentes áreas del sistema científico nacional y universitario, entre otros.

---

metodología de co-gestión fundada en el proceso histórico de construcción del barrio<sup>3</sup> y en el consenso de todos los actores involucrados, el cual tenía en cuenta como punto de partida: a) el fuerte descreimiento y falta de confianza de la población debido a la situación deficitaria del barrio (infraestructura de servicios públicos inexistente, viviendas hacinadas, calidad constructiva de la vivienda deficitaria); b) la deuda y la falta de escala en la respuesta histórica del Estado (el IVC y otros organismos promovieron diferentes procesos de intervención con escasos resultados); c) la envergadura y largo plazo de la intervención (combinada a la necesidad de actuar en el mientras tanto para abordar situaciones prioritarias); y d) el fuerte desafío de articulación entre los organismos intervinientes (la integración social y urbana implica una intervención holística de la política pública).

Durante los primeros meses del proceso-proyecto se definieron las principales premisas de estructuración del mismo: a) *la re-urbanización* reconoce el proceso histórico-social de lo ya construido por la población como parte de la ciudad (Producción Social del Hábitat); b) *la re-urbanización se desarrolla en el marco de la progresividad y etapabilidad* del mejoramiento del hábitat y la ciudad; c) *la re-urbanización involucra la multi-escalaridad* en el abordaje territorial: comuna, barrio, manzanas y viviendas; d) *la re-urbanización se estructura con el instrumento de la participación* y sus dispositivos en todas las etapas del proceso (esto permite diseñar el modelo de gestión y sus particulares objetivos, metodologías y normas de funcionamiento); y, finalmente, e) *la transparencia y el acceso a la información* son herramientas para promover la confianza y el involucramiento de los actores locales en la toma de decisión. La participación se constituye en el instrumento característico de la metodología y estructura todo el proceso de planificación e intervención<sup>4</sup>, involucrando cambios en la concepción de la política pública, en la

---

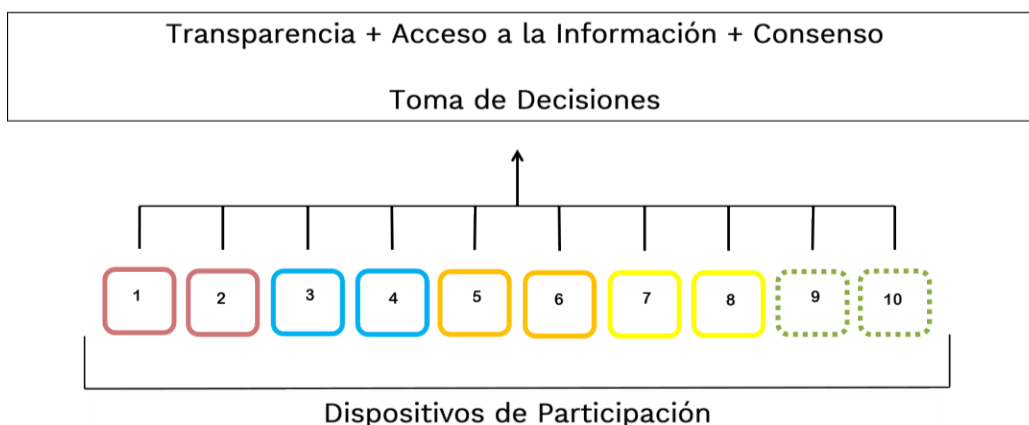
<sup>3</sup> El barrio atravesó diferentes procesos de consolidación. Un antecedente de relevancia fue la generación de un proyecto de construcción del barrio Papa Francisco durante y posteriormente a la Toma del Predio de Papa Francisco ocurrida en 2014. Esta instancia involucró a un equipo de proyecto dirigido por el Arq. Fermín Estrella y los integrantes del Taller Libre de Proyecto Social (TLPS-FADU-UBA).

<sup>4</sup> El proceso de participación ha sido analizado por los autores en trabajos anteriores (Motta y Almansi, 2017; Motta, et al., 2018; y Almansi, et al., 2020), así como también por otros trabajos del campo (Arqueros Mejica, et al., 2019; Roitman, 2019; OLA, 2019; Zapata, 2020).

organización interna de la institución gubernamental y en el rol de los habitantes del barrio frente a los procesos de toma de decisiones.

La metodología se vale de dispositivos que estructuran un esquema de abordaje territorial en diferentes escalas, de carácter flexible y horizontal, que se adaptan al proceso-proyecto y no operan de manera jerárquica, sino que buscan propiciar distintos tipos de participación, de acuerdo con la naturaleza de los temas sujetos a deliberación y los actores convocados. Estos dispositivos cuentan con diseño metodológico propio, el cual se ajusta a las necesidades establecidas por los actores involucrados, por lo que si bien presentan un amplio gradiente de grados o niveles de participación, desde los espacios de carácter informativo (participación con bajo nivel de toma de definición en la toma de decisiones) hasta instancias de co-gestión (participación con alto nivel de definición en la toma de decisiones), apuntan a promover los mayores niveles de participación en la toma de decisiones del proceso para cada fase o interface del mismo.

**Figura 6: Esquema del modelo de gestión participativo a partir de los dispositivos de participación.**

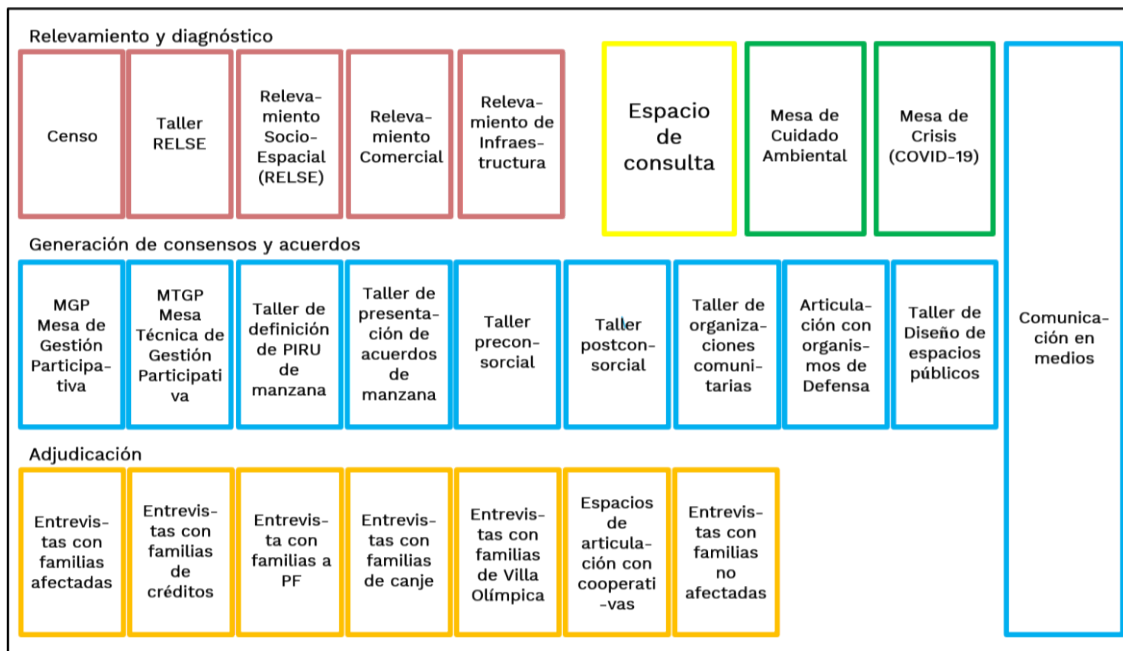


Fuente: Elaboración propia, 2020.

El proceso-proyecto se articula a partir de los siguientes pasos, cuyo orden no es lineal: *i. Inserción en el territorio*: reconocimiento del diagnóstico barrial, demandas históricas, reclamos al Estado, relación con el Estado, situaciones conflictivas, etc.; *ii. Constitución de dispositivos de participación*

(Mesa de Gestión Participativa) para la construcción de consenso y legitimación de los grupos de poder y asesores externos a los grupos; *iii. Reglamentación de instrumentos normativos (ley de re-urbanización y operatorias); iv. Re-definición del proyecto: productos, etapas y demás dispositivos de participación; v. Ejecución y monitoreo consensuado; vi. Ajustes al proceso, vii. Evaluación participativa del proceso.*

**Figura 7: Dispositivos de participación implementados en el marco del PIRU de Villa 20**



Fuente: Elaboración propia, 2020.

**Figura 8: Taller de definición del PIRU de manzana 22**



Fuente: Instituto de Vivienda de Ciudad, 2019.

**Figura 9: Mesa Técnica de Gestión Participativa**



Fuente: Instituto de Vivienda de Ciudad, 2019.



**Figura 10: Taller de definición del PIRU de manzana 8**



Fuente: Instituto de Vivienda de Ciudad, 2019.

Se pueden destacar 3 aspectos donde la metodología por proceso-proyecto participativa incide directamente y produce un cambio sustancial sobre los resultados: i. facilita la gestión de los conflictos en los diferentes niveles, promoviendo la resolución por consenso o votación; ii. favorece la apropiación por parte de los vecinos de las transformaciones en el barrio, garantizando la sostenibilidad de las mismas y; iii. obliga a la re-adequación institucional gubernamental necesaria para funcionar de manera más eficiente y flexible, respondiendo a las necesidades del proyecto y del barrio.

El proceso-proyecto participativo es una metodología replicable en aquellos procesos que se fundan en la co-gestión, constituyéndose en un instrumento de gobernanza urbana democrática para potenciar el impacto de las acciones en el territorio garantizando el espacio decisorio de la población, y el sostenimiento al largo plazo de acuerdos en complejos y contradictorios procesos de puja en torno a la distribución de beneficios. En este sentido, es una metodología que permite el abordaje de políticas públicas de diferentes áreas y en diferentes escalas de intervención.

#### **4. Los desafíos de la integración socio-urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires**

La metrópoli de Buenos Aires enfrenta desafíos de integración únicos en todo el país. Eventos como el COVID 19 han demostrado como la localización y la disponibilidad de una vivienda adecuada juega un rol central en la integración o expulsión de los habitantes en la ciudad y sus posibilidades de desarrollo, amén de su acceso al mundo digital que requiere no ya solamente las redes de servicios básicos, como los sanitarios, sino la complejidad de las instalaciones estratégicas de internet y servicios digitales varios.

Los barrios populares intervenidos por ambas metodologías plantean la necesidad imperiosa de actualizar los estándares de “servicios básicos” ya que la participación permite demostrar que criterios que se pensaban consolidados en las demandas sociales, tales como la tenencia segura de suelos a partir de un título de propiedad perfecto, no solo refleja cabalmente las expectativas de los vecinos, sino que inclusive en la práctica resulta tan engorroso, especialmente en barrios edificados en múltiples niveles y densidades medias

o altas, que su incumplimiento termina bloqueando todas las otras operaciones de mejoramiento barrial como saneamiento, electricidad, equipamientos urbanos o conectividad.

La generación de modelos de construcción de hábitat colectivo, muchas veces surgido precisamente con la impronta de la participación pública en los procesos de planeación territorial, invita a reflexionar respecto a la medida en que los programas de integración socio-urbana incorporan una mirada flexible y amplia de la tenencia de suelos desplegando un abanico más amplio de alternativas. Por ejemplo, es una práctica extendida los alquileres en barrios auto-producidos en las que familias construyen piezas adicionales para alquiler o por cambios dentro de la propia familia en su ciclo vital, pasan a disponer de piezas que alquilan, sin dejar de mencionar residentes con mayores posibilidades económicas que desarrollan negocios inmobiliarios informales operando dentro de comunidades cerradas. El estado en su rol de garantizar derechos tiene en el alquiler una herramienta que, adaptada a las condiciones del medio. puede regular en forma más eficiente y eficaz el mercado que por sus características tiende naturalmente a ser no transparente, injusto y excluyente, especialmente para con los sectores más vulnerables. De la misma manera, opciones de producción comunitaria de hábitat, articulando recursos gubernamentales, es un camino posible para gestionar emprendimientos habitacionales fuera del alcance de la auto-

construcción normal de grupos vulnerables pero que movilizada por leyes de integración socio-urbana permiten generar la escala adecuada para impulsar procesos más amplios de transformación. Más allá de acciones puntuales en los barrios de lo que se trata es de generar dinámicas de inversión pública y privada que lleven a procesos virtuosos de desarrollo inmobiliario que lejos de reproducir segregación socio- territorial tiendan por el contrario a establecer medios de integración.

La experiencia de la “*Brújula*” en Luján es reveladora de la necesidad de trabajo coordinado entre distintas localidades para generar una oferta de hábitat que más que mejorar puntualmente un barrio genere las condiciones holísticas para llevar adelante un proceso progresivo de cumplimiento de derechos que complementa obras físicas, con normativas e inversión en desarrollo humano. Esta secuencia de la intervención en un barrio, y a partir de los hallazgos de la participación de sus vecinos a una estrategia más abarcativa con compromisos gubernamentales, y de ella a la reformulación del

Código de Ordenamiento Urbano (COU) del municipio, es el resultado de la búsqueda de intervenir en los problemas de hábitat con una respuesta integral que considere dimensiones de mitigación de riesgos ambientales, ingresos populares y desarrollo de soluciones tecnológicas para una infraestructura sustentable.

El caso de la villa 20 en CABA propone una visión del proceso-proyecto que permite replantear algunos mitos acerca de la participación: el estancamiento y la falta de resolución de problemas; la imposibilidad de implementarla en proyectos de gran escala; la generación de mayores conflictos; los costos y plazos de su implementación, entre otros. En el proceso-proyecto participativo de Villa 20 se logró avanzar con la implementación de más de 25 dispositivos especialmente diseñados para avanzar con: la realización de un censo y relevamiento de la totalidad del barrio; la construcción de más de 1600 viviendas nuevas; la apertura de calles y pasajes; y la generación de patios en las manzanas, entre otras. El abordaje participativo permitió la generación de consensos, los cuales promovieron la optimización de los plazos de ejecución y la reducción de conflictos en la implementación.

**Reflexiones finales: ¿Hacia dónde se dirige la participación pública en pro de la integración socio-urbana?**

Las consideraciones vertidas a partir de la comparación de los hallazgos provistos por la aplicación de ambas metodologías estudiadas en este trabajo consideran igualmente la importancia de la participación pública para generar procesos de planificación habitacional de “final abierto”. Lejos de los esquemas tradicionales en las que tales planes eran diseñados “en gabinete” y “bajados” a los barrios de la mano del financiamiento público, los procesos participativos descriptos van más allá y plantean una apertura sustantiva a las metas de desarrollo esperables del proceso. La integración socio-urbana surge así como una búsqueda más amplia que el alcance de un proyecto específico limitado en el tiempo y en las acciones concretas a realizarse, para transformarse en un “norte” a alcanzar, el cual dependerá en buena medida del involucramiento de los vecinos organizados y de que el estado en todos sus niveles honre sus compromisos de inversión y regulación creando el marco legal e infraestructura básica a partir del cual los vecinos puedan proyectarse a nivel individual y colectiva en forma segura en un proceso de progreso compartido.

Esta estrategia de progresividad que ambas metodologías plantean como fundante de procesos de transformación barrial preventivos de los fenómenos de la “gentrificación”, resultado ciertamente opuesto al de la inclusión socio-urbana, debe ser señalada como aportes significativos. Los casos de estudio presentados aportan evidencias respecto a la utilización de los instrumentos de medición de resultados a partir de la participación pública, no solo en el diseño de los programas, sino también en la evaluación de resultados. Es en este ejercicio permanente de monitoreo y corrección de la estrategia de inclusión socio-urbana en la que el enfoque rizomático de ambos métodos se materializa en espacios de información y co-gestión. En el caso de Lujan, la flexibilidad metodológica de la “Brújula” permitió introducir medidas preventivas de un código de ordenamiento urbano que condenaba a la informalidad a barrios populares imposibles de normar a partir de criterios urbanísticos estándares a partir de escrituras para priorizar en lugar de ellos la seguridad en la tenencia de suelo, mientras que en la Villa 20 posibilitó encauzar su re-urbanización a partir de pautas de progresividad.

La revisión de las experiencias de la “Brújula” y del proceso-proyecto participativo hacen necesaria una reflexión acerca del desarrollo de la gobernanza democrática urbana en el contexto del AMBA, del país y de la región latinoamericana. La necesidad de repensar estructuras y modelos de

gestión con vistas a fortalecer y aproximar las tomas de decisiones de las políticas públicas con foco en la cercanía es un aspecto debatido en los contextos mencionados, pero con escasas reformas estructurales. La resolución de necesidades a partir del codiseño de satisfactores por parte de los actores involucrados es una práctica no extendida y promovida solamente en experiencias alternativas de la región. Los casos de implementación de la Brújula en Luján, así como también del proceso-proyecto participativo en Villa 20, muestran que es posible implementar estrategias de participación en diferentes contextos y escalas, aproximándose al diseño de satisfactores con complejidades diversas.

El desafío de las metodologías presentadas está en su replicabilidad, la cual implica al menos cuatro elementos concurrentes: a) decisión política para la generación de procesos participativos de estructuración de la política pública;

b) abordaje técnico especializado para diseñar -a partir del diálogo de saberes- las formas y metodologías que estructuran modelos de gestión situados (para cada caso de aplicación) con diferentes instancias, interfases y dispositivos; c) involucramiento de las comunidades en los procesos de tomas de decisiones, re-convirtiendo el rol de las mismas en la implementación de las políticas públicas de escala local; y, d) articulación de diferentes acciones para la promoción y desarrollo de políticas integrales (todas las áreas de gobierno, todos los sectores, etc.).

El país cuenta con un Registro Nacional de Barrios Populares y la necesidad de intervenir en la problemática de manera urgente y coordinada es una condición para el abordaje integral de la problemática habitacional (ACIJ, 2016; Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019). El diseño de metodologías de gestión de cada uno de esos más de cuatro mil cuatrocientos barrios populares registrados en todo el país, es un requisito imperante para iniciar procesos- proyectos en los mismos. Las particularidades de escalas, institucionalidades y actores, entre otras, deben ser contemplados para generar procesos holísticos que aborden el corto, el mediano y el largo plazo de la integración social y urbana. Las metodologías y experiencias revisadas en este trabajo constituyen un insumo para diseñar procesos-proyectos situados.

### **Bibliografía**

Abramo, P (2009). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: OLACCHI.

Abramo, P (2012). "La ciudad com-fusa, Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas". *Revista EURE*, vol. 38 (no 114), mayo: pp. 35-69. Santiago. ISSN: 0250-7161

Almansi, F, J M Motta y J Hardoy (2020), "Incorporating a resilience lens into the social and urban transformation of informal settlements: the participatory upgrading process in Villa 20, Buenos Aires (2016–2020)", *Environment and Urbanization*, pages 1–22, available at <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0956247820935717>

Arqueros Mejica, M S, M F Rodríguez, M C Rodríguez y M C Zapata (2019), "Gobernanza neoliberal: una lectura crítica de la política de villas (2015-2018)", *Revista Pensum* Vol 5: pp. 13-26.

ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) (2016). Acuerdo por la urbanización de las villas. Disponible en <https://acuerdoporlaurbanizacion.org/>

Clemente, A (2017), "La participación social en las políticas sociales: una necesaria revisión", *Medio Ambiente y Urbanización* Vol 86, No 1, pages 191–204, available at <https://www.ingentaconnect.com/content/iieal/meda/2017/00000086/00000001/art00009>

Federico, S. (2016). "Participación ciudadana en la construcción de la ciudad: El caso del Código de Ordenamiento Urbano de Luján". *The 9th International Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU)*. FADU-UBA, Rodríguez, G L (Edit.). Buenos Aires.

Fernandes, E. (2008). "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina". *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 102, pp. 25-38, agosto 2008. Santiago de Chile.

Motta, J M (2017), *Proceso: Participación – Vivienda: Procesos de Participación de la Población en Situación de Pobreza en el Mejoramiento del Hábitat y la Vivienda. Evaluación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir" en Chaco y Tucumán (2003-2011)*, Tesis de Doctorado, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

Motta, J M (2018). "Procesos de mejoramiento del hábitat y la vivienda en Latinoamérica. La participación como instrumento de producción de la ciudad". *Cuestión Urbana* No 3: pp. 27-57, available at [http://cec.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/15/2018/07/06\\_Motta.pdf](http://cec.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/15/2018/07/06_Motta.pdf)

Motta, J M y F Almansi (2017), "Gestión y planificación por proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos de gran escala: el caso de la Re-Urbanización de Villa 20 en la CABA", *Medio Ambiente y Urbanización* Vol 86, No 1, pages 145–168.

Motta, J M, F Almansi, M E Rocca, A E Acerbo, B Figueredo, P Ramos Mejía, N Encina Tutuy y R Oliveira (2018), "La planificación y gestión participativa holística en el ejercicio del derecho a la ciudad: proceso participativo en el marco del Proyecto Integral de Re-Urbanización de Villa 20. Lugano, CABA", *Cuestión Urbana* No 3, available at <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/5193/4324>.

Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2019). *Integración Socio Urbana de Barrios Populares: Génesis, Recorrido y Futuro de una Nueva Política de Estado en la Argentina*. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion\\_socio\\_urbana\\_de\\_b\\_arrios\\_populares.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_b_arrios_populares.pdf).

Murillo, F (2011). *La Planificación Urbana-Habitacional y el derecho a la ciudad*. Buenos Aires: UBACyT A420. ISBN 978-987-25737-2-0.

Murillo, F (2013). *La "Brújula" de la Planificación Urbana-Habitacional: Manual de orientación de intervenciones barriales con un enfoque de derechos humanos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial Cuentahilos.

OLA (2019), *Monitoring Processes and Outcomes in Slum Upgrading in Buenos Aires*, technical evaluation report submitted to the Instituto de la Vivienda de Buenos Aires (Institute of Housing of Buenos Aires), Observatory on Latin America at the New School.

Roitman, A (2019), "Urban policies, innovation and inclusion: Comuna 8 of the city of Buenos Aires", in N H D Geraghty and A L Massidda (editors), *Creative Spaces: Urban Culture and Marginality in Latin America*, pages 155–180, Institute of Latin American Studies, London.

Zapata, C (2020), "La participación social en la reurbanización de villas: ¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad?", *Bitácora Urbano Territorial* Vol 30, No 1, pages 91–102, available at <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.82559>.