Comunicación

Los conjuntos de vivienda nueva en los procesos de "integración socio-urbana": La elaboración de las preguntas de investigación

Bazán, Agustina María

agustina.bazan@fadu.uba.ar

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Centro de Investigación Hábitat y Energía (CIHE-FADU). Buenos Aires, Argentina.

Palabras clave

Conjuntos habitacionales, Integración habitacional, Integración socio-urbana, Políticas habitacionales, Preguntas de Investigación.

Resumen

El trabajo de investigación que aquí se presenta tiene como objetivo indagar sobre el desempeño de los conjuntos habitacionales construidos en el contexto de los procesos de "integración socio-urbana" en tres villas porteñas: Villa 20, Rodrigo Bueno y Playón Chacarita.

La construcción de conjuntos habitacionales ha acompañado las políticas dirigidas a las villas de la ciudad de Buenos Aires desde que éstas empezaron a implementarse. Sin embargo, este tipo de soluciones es actualmente abordada por el Estado como una problemática en sí misma. Dificultades de diversa índole, como son: el deterioro prematuro, la deficiente gestión administrativa, el hacinamiento, la inseguridad y la conflictividad social, han motivado que diversos trabajos cuestionen la adecuación de estas

intervenciones como respuesta estatal a la informalidad urbana.

Los procesos de "integración socio-urbana" implementados a partir de 2016 por el Gobierno de la ciudad se presentan como un cambio de paradigma en lo que respecta a las políticas dirigidas a las villas y asentamientos locales. Aún así, los conjuntos de vivienda construidos acarrean ciertos conflictos que se repiten de manera sistemática en la historia de la política habitacional destinada a habitantes de asentamientos informales. Las reiteradas fallas edilicias, la escasa apropiación de espacios de uso común y el mantenimiento deficiente de equipamientos colectivos, son ejemplos de las problemáticas observables. Por otro lado, la falta de espacio para las actividades productivas de los adjudicatarios, la poca previsibilidad sobre cómo acompañar el desarrollo del ciclo familiar y la escasa capacidad de algunos residentes para afrontar los costos de la formalización, son factores que dificultan el objetivo de integración enunciado.

En esta comunicación, se presentan algunas de las preguntas que guían el análisis empírico de la investigación en curso así como también el camino recorrido hasta la definición de las mismas.

Introducción: la delimitación del problema de investigación

En diciembre de 2015 se aprecia un cambio en la dirección de la política orientada a los asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires a través del impulso de "procesos de integración socio-urbana" en algunas villas porteñas. Dichas intervenciones se instrumentaron a través de dos organismos: la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU), creada especialmente para actuar en Villa 31 y 31 bis, y el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), que concentró sus principales intervenciones en Villa 20, Rodrigo Bueno y Playón Chacarita.

El concepto de "integración socio-urbana", adoptado desde el gobierno considera, según el discurso de los organismos que las llevaron adelante, tres ejes principales de intervención: i) la integración urbana, que incluye lo relativo al tendido de infraestructura, espacio público, movilidad y accesibilidad; ii) la integración habitacional, que comprende la construcción de viviendas nuevas y el mejoramiento de unidades existentes; y iii) la integración socio-económica, que incorpora las acciones orientadas a mejorar el acceso al mercado laboral,

la educación, la cultura y la salud (Borthagaray, 2023; Díaz & L'Huillier, 2023; Motta & Almansi, 2017).

En todos los casos, la producción de vivienda nueva —en forma de conjuntos habitacionales— se percibe como una de las dimensiones más significativas de estos procesos, ya que permite la relocalización de las familias afectadas por obras de infraestructura, apertura de calles, pasajes y patios. En este sentido, el Gobierno de la Ciudad ha promovido la construcción de un total que asciende a las 4200 unidades funcionales[1] en los cuatro barrios intervenidos.

Paradójicamente, las soluciones habitacionales que acompañaron históricamente a las políticas dirigidas a asentamientos informales son abordadas en la actualidad por los organismos estatales como una problemática en sí misma. Este fenómeno ha promovido la sanción de una gran cantidad de leyes que hacen referencia a distintas dificultades que atraviesan los conjuntos construidos. En este sentido, se distinguen leyes de Emergencia (Ley 623 de Soldati, Ley 625 del barrio Illia, Ley 1686 de Luis Piedrabuena, entre otras); leyes para regularizar la situación dominial (como la Ley 3.902 del 2011); leyes de remediación (como la Ley 2.749 de Justo Suárez, o la Ley 3.199 de Castex), entre otras de diversas características (Penacca, 2019).

Ahora bien, los conjuntos de vivienda construidos en el contexto de los procesos de "integración socio-urbana" continúan acarreando ciertos conflictos que se repiten de manera sistemática en la historia de la política habitacional destinada a habitantes de asentamientos informales. Las reiteradas fallas edilicias, la escasa apropiación de ciertos espacios de uso común y el mantenimiento deficiente de equipamientos colectivos, son algunas de las problemáticas observables. Por otro lado, la falta de espacio para las actividades productivas de los adjudicatarios, la poca previsibilidad sobre cómo acompañar el desarrollo del ciclo familiar y la escasa capacidad de algunos residentes para afrontar los costos de la formalización constituyen un límite a la posibilidad de garantizar a los habitantes relocalizados una vivienda adecuada y mejores condiciones de vida a largo plazo.

Siguiendo este razonamiento, se considera que las condiciones de habitabilidad de los conjuntos, la adecuación a las prácticas cotidianas de los destinatarios, la administración de los bienes colectivos y la nueva estructura de gastos que supone el acceso al nuevo hogar, conforman un conjunto interconectado que ha de ser tenido en cuenta a la hora de evaluar el objetivo de integración.

[1] Se toman los datos oficiales sobre la cantidad de construcción de viviendas destinadas a los procesos de integración socio-urbana implementados a partir de 2015 en Villa 20, Barrio Rodrigo Bueno, Playón Chacarita y Barrio Mugica (Villa 31 y 31 bis) https://vivienda.buenosaires.gob.ar

El estado de la cuestión: dimensiones conflictivas en conjuntos habitacionales de gestión estatal

Una vez delineado el problema, se realizó una revisión literaria sobre el estado general y las problemáticas particulares de los conjuntos habitacionales destinados a la relocalización de población de asentamientos informales. La cantidad de literatura es amplia, sin embargo se ha centrado, en general, en distintos aspectos del fenómeno. A continuación, se presenta brevemente la sistematización realizada, según su ámbito de abordaje principal: edilicio, social, organizacional y económico.

Desde el punto de vista **edilicio**, se destaca la producción de Renée Dunowicz y su equipo sobre la problemática del deterioro prematuro y la rehabilitación y mantenimiento de las viviendas sociales y su entorno. Dichos trabajos evalúan el **"**desempeño edilicio" de los conjuntos de vivienda, al que define como el comportamiento en el uso de los edificios a través del tiempo. De esta manera, se concibe el conjunto habitacional como un proceso dinámico que abarca toda su vida útil incorporando en el análisis la dimensión temporal y haciendo énfasis en el mantenimiento de las distintas componentes del mismo a través de los años. Entre las categorías de evaluación los autores contemplan, necesariamente, el nivel de satisfacción de los usuarios y la gestión administrativa post-mudanza, ya que son variables inciden directamente en el deterioro o no del parque habitacional (Dunowicz & Hasse, 2005; Dunowicz, 2003).

Desde el punto de vista de las **ciencias sociales**, en el último tiempo han surgido en nuestro país estudios que se focalizan en la experiencia cotidiana de los habitantes de conjuntos habitacionales y en los principales desafíos asociados a su diario habitar (Girola, 2019; Fainstein, 2018; Olejarczyk, 2017, 2016; Gretel Thomasz & Girola, 2014; Girola, 2007). En algunos casos, se analizan las trayectorias residenciales previas de los adjudicatarios para evaluar en qué medida las mudanzas han impactado en sus situaciones de exclusión (Najman, 2020). En otros, se busca conocer las percepciones y valorizaciones de los habitantes con respecto al nuevo hábitat o a su nivel de satisfacción. En estos últimos, se considera que los niveles de adaptación o de conflicto de los hogares con nuevas viviendas dependen no sólo de las características de las mismas, sino también de una serie de atributos propios de los hogares: su experiencia habitacional anterior, nivel de ingreso y educación, el ciclo de vida familiar, las expectativas futuras, entre otras (Cravino et al., 2012; del Río, 2015). Estos estudios sostienen que, una clave para comprender las representaciones que los habitantes tienen de la nueva vivienda se encuentra en su condición habitacional previa y su perfil socio-económico, ya que ambas, definen un "horizonte de oportunidad" (Cravino et al., 2012). Así, los juicios emitidos nunca son independientes de las condiciones psico-sociales de los sujetos.

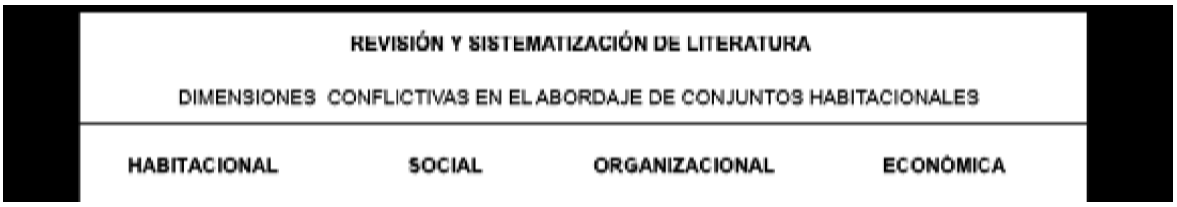
Resulta importante destacar que otros países de Latinoamérica —como Chile, Colombia o México— y de Europa —como Italia y Francia— cuentan con una significativa cantidad de indagaciones que responden a un enfoque comprensivo sobre el habitar en este tipo de emprendimientos y el impacto social y urbano de los mismos (Giglia, 2012; Rodríguez & Sugranyes, 2005; Segovia, 2005; Signorelli, 1999; Schteingart & Graizbord, 1998).

Los estudios que se han centrado en aspectos **organizacionales** de los conjuntos habitaciones se focalizan en los conflictos que pueden surgir en torno al cuidado y uso de espacio comunes, y en cómo los habitantes afrontan la acción colectiva para la necesaria gestión del patrimonio compartido (Duhau et al., 1998). En algunos casos, se enfocan en las tensiones que se generan en torno a las diversas percepciones sobre la propiedad de los espacios del conjunto, principalmente en los espacios de uso común, muchas veces sometidos a procesos de *privatización* inducidos por la ausencia de acuerdos explícitos respecto a su cuidado y mantenimiento (Ferme, 2012; Demoy & Ferme, 2009). En otros, se centran en la importancia de la conformación de consorcios y analizan la participación de los administradores o representantes vecinales, así como también indagan sobre el rol del Estado en estos procesos (Di Virgilio & Najman, 2021; Bruno et al., 2019; Gentilini et al., 2004; Hasse, 2003).

Por último, el Instituto de Vivienda de la Ciudad junto con la Defensoría del Pueblo han desarrollado una serie de informes que surgen de la preocupación ante el posible impacto **económico** que implica las mudanza al nuevo hábitat. Dichos informes se basan en una serie de encuestas que ponen en relación los ingresos familiares y los gastos que supone la nueva vivienda: la cuota de pago de la misma, las expensas, los gastos de servicios por consumos propios y comunes, entre otros. De esta manera, se pretende evaluar la sostenibilidad económica de las diferentes soluciones habitacionales implementadas (Gamino et al., 2022; Gamino et al., 2022; Fantasía et al., 2021).

Ahora bien, a partir de la revisión literatura se verifica que los análisis de conjuntos habitacionales destinados a la población de asentamientos informales, si bien han sido múltiples, han sido más bien fragmentarios en su abordaje. En este sentido, se considera que el éxito o el fracaso de una determinada política urbano-habitacional se corresponde con una multiplicidad de factores, por lo que se requiere examinar el fenómeno desde un enfoque integral que incorpore los distintos aspectos del hábitat. La detección de las distintas “dimensiones conflictivas” ordena las preguntas que se transforamarán luego en los objetivos de investigación (Figura 1).

Figura 1: Dimensiones conflictivas en conjuntos habitacionales



Las preguntas, hipótesis y objetivos de investigación

A partir de la identificación de dimensiones conflictivas, se formula una de las preguntas de investigación: ¿Cuál es el desempeño de los conjuntos habitacionales construidos en el marco de procesos de "integración socio-urbana" desde una perspectiva que contemple las dimensiones habitacionales, sociales, organizacionales y económicas del hábitat?

La hipótesis, que responde a dicha pregunta, es la siguiente: El desempeño de los conjuntos habitacionales construidos en el marco de los procesos de “integración social y urbana” de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de 2015 resulta deficitario desde una perspectiva que contemple los aspectos habitacionales, sociales, organizacionales y económicos del hábitat, dificultando el objetivo de “integración habitacional” que enuncian estos procesos.

Cabe señalar que la elección del término "desempeño" hace referencia a la tradición de trabajos analíticos liderados por Renée Dunowicz sobre el “desempeño edilicio” de la vivienda social en Argentina. La noción de desempeño resulta de especial interés debido al énfasis que pone en la dimensión temporal de los edificios y su evolución a lo largo del tiempo.

En el desempeño de estos conjuntos habitacionales intervienen esencialmente tres actores: las familias relocalizadas, la administración consorcial y el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), organismo responsable de estas políticas. De esta manera, y a partir de la pregunta central, se desprenden las siguientes preguntas específicas:

i) ¿Cuál es el estado actual de los conjuntos construidos construidos en el marco de “procesos de integración social y urbana”?, ii) ¿qué impacto han tenido las relocalizaciones en las prácticas cotidianas y en la economía familiar de los adjudicatarios?, iii) ¿cómo se gestionan, mantienen y administran los bienes colectivos? y iv) ¿qué estrategias ha desarrollado el IVC para garantizar el buen desempeño de los edificios construidos?, ¿cómo operan en el territorio? y ¿cuáles son sus limitaciones?

Cada una de estas preguntas específicas se corresponderá con un objetivo de investigación.

Palabras finales

A lo largo de esta comunicación se ha detallado el proceso mediante el cual se formularon las preguntas que, actualmente, guían la investigación doctoral. Partiendo de la delimitación del problema, se llevó a cabo una revisión exhaustiva de la literatura específica, cuya sistematización permitió formular una pregunta disparadora en el estudio. A su vez, la respuesta tentativa a esta pregunta dio lugar a la hipótesis que orienta el trabajo en curso. Esta lógica estructura el análisis empírico del proyecto doctoral.

Bibliografía

Borthagaray, A. (2023). Un camino posible hacia la integración. Aprendizajes y desafíos a futuro para la intervención en barrios en situación de vulnerabilidad (2016-2023). Congreso Internacional de Integración y Desarrollo, Buenos Aires.

Bruno, M. F., Demoy, B., & Fainburg, N. (2019). Abordaje social en conjuntos habitacionales. Ts. Territorios-REVISTA DE TRABAJO SOCIAL, 3, 35–53.

Cravino, M. C., del Río, J. P., Graham, M., & Varela, O. D. (2012). Casas nuevas, barrios en construcción. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana. En Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009). Universidad Nacional de General Sarmiento.

del Río, J. P. (2015). La vivienda social y la cuestión urbana. Consideraciones teóricas para el análisis de las políticas de hábitat. estudios del hábitat, 13(1), 76–92.

Demoy, B., & Ferme, N. (2009). La problemática de las viviendas de interés social, la apropiación simbólica del espacio y el derecho a la ciudad. Un estudio exploratorio sobre el impacto de las políticas de vivienda de la CABA y la vida urbana en el complejo “ex villa 1-11-14. 18.

Di Virgilio, M. M., & Najman, M. (2021). Evaluación Cualitativa Plan Reasentamiento sector Bajo Autopista, Barrio Padre Mugica (CABA) (Programa de Monitoreo y Evaluación). CIPPEC.

Díaz, M. P., & L’Huillier, F. (2023). Un estudio sobre la política de reurbanización de villas en la ciudad de Buenos Aires: La integración sociourbana bajo reflexión. Pilquen, 26(1), 89–115.

Duhau, E., Mogrovejo, N., & Salazar, C. (1998). Bienes colectivos y gestión vecinal en los conjuntos habitacionales del Infonavit. En Vivienda y vida urbana en la ciudad de México. La acción del Infonavit. El Colegio de México.

Dunowicz, R. (2003). Evaluación del desempeño: La calidad de la vivienda social. En El desempeño edilicio. La vida de los edificios en el tiempo (Ediciones FADU).

Dunowicz, R., & Hasse, R. (2005). Diseño y gestión de la vivienda social. Revista INVI, 20, 85–103.

Fainstein, C. (2018). Las relocalizaciones masivas de población en los estudios urbanos. Aportes desde la experiencia de un asentamiento informal en la ribera del Riachuelo. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad, 24(24), 93–116.

Fantasía, V., Guido, L., & Lekerman, V. (2021). Encuesta de la Estructura de Gastos de las Economías de los hogares que habitan en el Playón de Chacarita (2). IVC y Defensoría del Pueblo.

Ferme, N. (2012). Apuntes para repensar los procesos de deterioro prematuro e informalización en el conjunto de vivienda social en altura “Sector Polideportivo”. Quid 16, 2, 193–212.

Gamino, L., Steinberg, L., Fantasía, V., & Lekerman, V. (2022). Encuesta de la Estructura de Gastos de las Economías de los hogares que habitan en el Conjunto Habitacional Papa Francisco (4). IVC y Defensoría del Pueblo.

Gamino, L., Steinberg, L., Fantasía, V., Lekerman, V., Navatta, J., & Echegoyemberry, N. (2022). Encuesta de la Estructura de Gastos de las Economías de los hogares que habitan en las viviendas nuevas del Barrio Rodrigo Bueno (3). IVC y Defensoría del Pueblo.

Gentilini, J., Bettanin, C., Saraceni, R., Lennie Bruno, M., Olejarczyk, R., & Enríquez, C. (2004). Sustentabilidad del hábitat en los complejos de vivienda social de la Ciudad de Buenos Aires y responsabilidad del Estado frente al régimen legal de propiedad horizontal. VI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. ttp://www.aacademica.org/000-045/794

Giglia, Á. (2012). El habitar y la cultura. Perspectivas teóricas y de investigación. Antrophos.

Girola, M. F. (2007). Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en un gran conjunto urbano situado en la ciudad de Buenos Aires. Antropológica, 25, 131–155.

Girola, M. F. (2019). Entre itinerarios de llegada y relatos de origen: Experiencias del habitar en un gran conjunto de vivienda social de la ciudad de Buenos Aires. Cuestión Urbana, 3(5), 25–36.

Gretel Thomasz, A., & Girola, M. F. (2014). Políticas urbanas en Buenos Aires: Una mirada etnográfica sobre la producción de complejos habitacionales. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 7(14), 276. https://doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.pubm

Hasse, R. (2003). Gestión administrativa para el mantenimiento de edificios de vivienda. En El desempeño edilicio. La vida de los edificios en el tiempo (Ediciones FADU).

Motta, J. M., & Almansi, F. (2017). Gestión y planificación del proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos a gran escala. El caso de la Re-urbanización de la Villa 20 en la CABA. Medio Ambiente y Urbanización, 86, 145–168.

Najman, M. (2020). ¿Vivir mejor? Análisis de las trayectorias hacia la vivienda social y las transformaciones sobre las situaciones de exclusión de sus habitantes. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Olejarczyk, R. (2016). Tensiones entre espacios concebidos y espacios vividos en una política pública de construcción de viviendas. Ts. Territorios-REVISTA DE TRABAJO SOCIAL, 3(3), 55–75.

Olejarczyk, R. (2017). De Villa Corina al Dínamo: Habitares en un conjunto de vivienda social. Revista Pilquen, 20(2), 13–26.

Penacca, P. (2019). Complejos habitacionales: Deficiencias, riesgos y oportunidades en torno a los procesos de re-urbanización en CABA. Cuestión Urbana, 5, 93–101.

Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (Eds.). (2005). Los con techo. Un desafío para las políticas de vivienda social. Ediciones SUR.

Schteingart, M., & Graizbord, B. (1998). Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México: La acción del Infonavit. El Colegio de México.

Segovia, O. (2005). Habitar en conjuntos de vivienda social: 79 ¿cómo construir identidad, confianza y participación social? En Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social (Ediciones SUR).

Signorelli, A. (1999). Ciudad: Espacios concretos y espacios abstractos. En Antropología Urbana (Universidad Autónoma Metropolitana). Antrophos.