

¿CUÁNTO AVANZÓ

EL PROYECTO DE REURBANIZACIÓN DE LA VILLA 20?

VILLA LUGANO - CABA

IMPACTOS DEL PERÍODO 2016-2023

MAYO 2024



por la igualdad y la justicia

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ)

PROGRAMA DERECHO A LA CIUDAD

REDACCIÓN Y REVISIÓN

Camila Jorge
Catalina Marino
Emmanuelle Moreau
Matías Weibel

FOTOGRAFÍAS

Pablo Vitale

www.acij.org.ar



ÍNDICE

REURBANIZACIÓN VILLA 20	4
--------------------------------	----------

1. INTRODUCCIÓN	6
------------------------	----------

2. EL PIRU: PRESUPUESTO Y OBRAS	9
--	----------

2.1. Análisis presupuestario general	19
2.2 Obras y licitaciones	13
2.2.1 Obras y presupuesto	14
2.2.2 Análisis de licitaciones de vivienda e infraestructura	16

3. IMPACTOS DEL PIRU: ANÁLISIS Y PERCEPCIONES	19
--	-----------

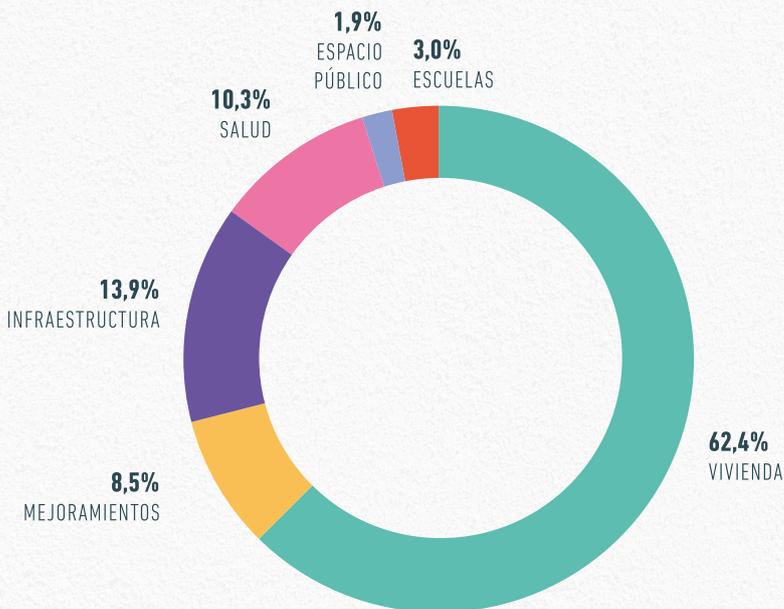
3.1. Consideraciones metodológicas	20
3.2. Diseño y objetivos iniciales del PIRU	28
3.3. Avances e impactos del PIRU	21
3.3.1. Acceso a soluciones habitacionales definitivas	21
3.3.2 Condiciones habitacionales y morfología del barrio	23

4. REFLEXIONES FINALES	36
-------------------------------	-----------

REURBANIZACIÓN VILLA 20



¿QUÉ IMPLICÓ LA REURBANIZACIÓN?



2 NUEVAS ESCUELAS PRIMARIAS
(ESCUELA N° 11 Y ESCUELA N° 7 DE 21)



31 OBRAS

INVERSIÓN TOTAL DE \$50.433 MILLONES DE PESOS (REALES). (USD 57 MILLONES APROX.).



1665 VIVIENDAS NUEVAS

EN EL BARRIO PAPA FRANCISCO



220 SOLUCIONES

FUERA DEL BARRIO



85% DE AVANCE

EN REDES PRINCIPALES DE AGUA, SANEAMIENTO Y ELECTRICIDAD



APERTURA DE 4 CALLES Y 16 PASAJES



40 LOCALES

COMERCIALES ADJUDICADOS



CENTRO DE SALUD

NUEVO EDIFICIO PARA EL CENTRO DE SALUD (CESAC N° 18)

¿QUÉ IMPACTOS TUVO?

(SEGÚN EL RELEVAMIENTO COMUNITARIO)

18%

DE LAS FAMILIAS DEL BARRIO CON SOLUCIONES HABITACIONALES DEFINITIVAS

20%

MENOS DE PERSONAS Y FAMILIAS POR VIVIENDA



CRECIMIENTO DE CONEXIONES FORMALES A SERVICIOS PÚBLICOS:

56%
DE ENCUESTADOS DIJO TENER CONEXIONES FORMALES A LA RED DE AGUA

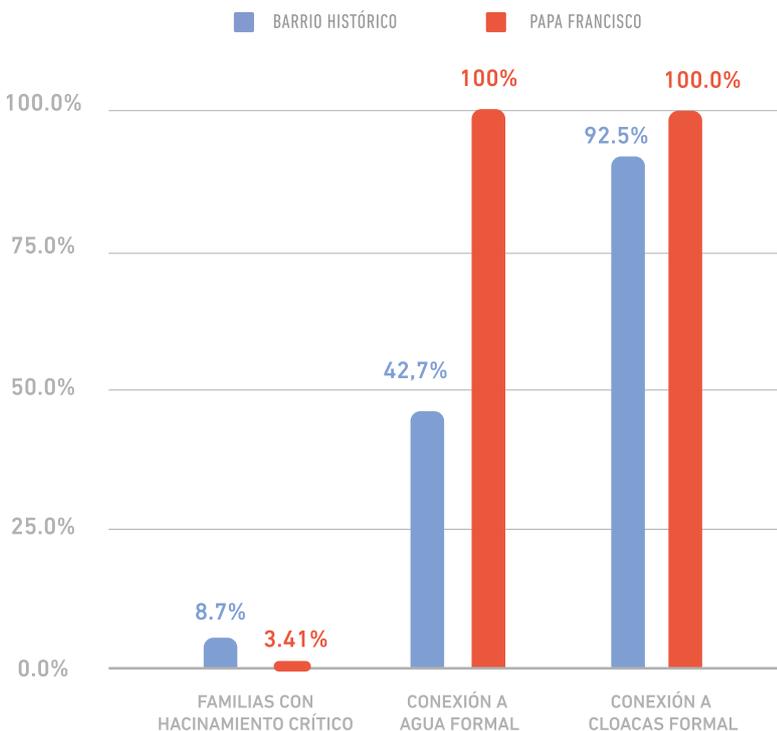


44%
DE ENCUESTADOS DIJO TENER CONEXIONES FORMALES A DESAGÜES CLOACALES

75%
DE ENCUESTADOS DIJO TENER CONEXIONES FORMALES A LA RED ELÉCTRICA

¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES DESAFÍOS?

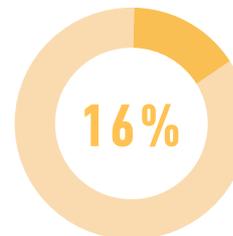
DIFERENCIAS DE CONDICIONES HABITACIONALES REPORTADAS ENTRE QUIENES FUERON RELOCALIZADOS Y QUIENES NO.



MECANISMOS DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN:



4 DE 10 ENCUESTADOS DIJO NO INFORMARSE SOBRE EL AVANCE DE LAS OBRAS EN EL BARRIO



MANIFESTÓ DESCONOCER LOS MECANISMOS DE INFORMACIÓN VIGENTES.



PARTICIPÓ ALGUNA VEZ EN LOS ESPACIOS DE GESTIÓN.



1. INTRODUCCIÓN

La Villa 20 se encuentra ubicada en el barrio de Villa Lugano, uno de los sectores del sur de la Ciudad de Buenos Aires, que en la actualidad reúne el mayor número de barrios populares. Esta zona concentró históricamente una importante cantidad de industrias y hasta 1977 se disponían allí alrededor del 70% de los residuos urbanos.

Formada en los años cuarenta a partir de migraciones internas, la Villa 20 es una de las más antiguas y más pobladas de la ciudad. Según los datos del último censo realizado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), 27.000 personas (9116 familias) habitaban el barrio en 2016. Limitado por las calles Fernández de la Cruz, Escalada, Ordoñez, Larrazábal y las vías de ferrocarril General Belgrano, el barrio cuenta con

una superficie total de 48 hectáreas. A su interior, actualmente pueden identificarse tres zonas: a) una parte semi-reurbanizada o “consolidada”, de 12 hectáreas, que atravesó diversos proyectos de reordenamiento territorial hasta el año 2000; b) el “macizo”, de 24 hectáreas, conformado principalmente a partir de la producción social del hábitat, en donde hasta el 2016 no habían habido intervenciones estatales; y c) la zona de viviendas nuevas (“Barrio Papa Francisco”), de 12 hectáreas, ejecutadas con el objetivo de relocalizar el 20% de la población de las otras zonas¹. El sector “consolidado” y el “macizo” componen lo que en este informe denominaremos “barrio histórico”, para diferenciarlo de las intervenciones en el nuevo conjunto de viviendas (Imagen 1).

IMAGEN 1: SECTORES DE LA VILLA 20



■ SECTOR CONSOLIDADO ■ MACIZO ■ PAPA FRANCISCO

—————
BARRIO HISTÓRICO

Fuente: Elaboración propia en base a Almansi, Motta y Hardoy (2020).

La morfología actual del barrio refleja un largo proceso de disputas en torno al hábitat y al acceso a la vivienda impulsado históricamente por habitantes y organizaciones. En la última década, esto incluyó la sanción de la primera ley de urbanización del barrio el año 2005 (Ley N° 1770), cuyo sucesivo incumplimiento explica, en parte, las tomas del Parque Indoamericano en el año 2010 y del Barrio Papa Francisco (ex “cementerio de autos”) en el año 2014. Sin embargo, la mayor transformación se observa a partir de la implementación del Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU), anunciado por el gobierno local a fines del año 2015. Esta decisión, producto de la movilización comunitaria previa, implicó la creación de una Mesa de Gestión Participativa entre gobierno, referentes y organizaciones barriales, que tuvo a su cargo la redacción de la nueva ley de “reurbanización, zonificación e integración socio-urbana de la Villa 20”, aprobada por la Legislatura en el año 2016 (Ley N° 5705)².

En cuanto a soluciones habitacionales, el PIRU de la Villa 20 contempla tanto la construcción de 1665 viviendas nuevas en el Barrio Papa Francisco, como la realización de obras de infraestructura, servicios públicos y mejoramiento de viviendas en el barrio histórico (“macizo” y “consolidado”), para garantizar condiciones mínimas de habitabilidad. Inicialmente el proyecto también incluyó una línea de créditos hipotecarios para compra de propiedades por fuera del barrio -suspendida en 2018 por restricciones cambiarias-, así como una operatoria específica para el acceso a vivienda nueva en el Barrio Olímpico, un proyecto urbano ubicado a 1km del barrio. Hasta 2023, el conjunto de viviendas nuevas, créditos y mejoramientos otorgados, representan soluciones habitacionales definitivas para el 20% de las familias del barrio.

El proyecto urbano también incluyó la apertura de cuatro nuevas calles y 29 pasajes peatonales (16 ya abiertos), la construcción de 89 locales comerciales, espacios públicos, dos nuevas escuelas primarias (Escuela N° 11 y Escuela N° 7 DE 21), y un edificio nuevo para el centro de salud (CeSAC n° 18). Asimismo, se encuentra en curso la normativa para la reconfiguración parcelaria que eventualmente permita la regularización dominial del barrio. Aunque con distinto grado

de profundidad, las definiciones respecto del PIRU son presentadas y discutidas en tres ámbitos de participación comunitaria: la Mesa de Gestión Participativa, abierta a la participación de todo el barrio; la Mesa Técnica, representada por frentes de organizaciones barriales, instituciones judiciales y de la sociedad civil; y los Talleres por Manzana -que requieren la participación directa de los habitantes para la decisión del proyecto específico de su manzana-.

A ocho años del comienzo del proyecto de integración sociourbana en la Villa 20, **este informe tiene por objetivo analizar si los avances de este proceso significaron un mejor acceso de los habitantes del barrio a soluciones habitacionales definitivas, infraestructura de servicios públicos básicos, espacios verdes, y equipamientos comunitarios, educativos y de salud. A su vez, el informe busca entender en qué medida las intervenciones estatales fueron diseñadas, ejecutadas y monitoreadas a través de mecanismos de participación comunitaria abiertos e inclusivos.** Para ello, se analizó y sistematizó la información pública y presupuestaria disponible sobre las obras destinadas a la integración sociourbana del barrio, y se relevaron los impactos del PIRU, y las percepciones de los habitantes a partir de la realización de una encuesta administrada por la propia comunidad.

Con ello, se espera que este informe contribuya a mejorar los mecanismos de monitoreo sobre las inversiones públicas en barrios populares, que sirvan de base para diseñar políticas que respondan a las necesidades y prioridades de las comunidades que afectan. El acceso a la información y la transparencia son pilares que este proyecto también busca fortalecer, para mejorar los sistemas de rendición de cuentas comunitarias.

¹ Almansi, F., Motta, J. M., Hardoy, J. Incorporación del lente de resiliencia en la transformación social y urbana de los asentamientos informales. Caso: Proceso Participativo de Mejoramiento en Villa 20, Buenos Aires (2016-2020) [en línea]. Revista Cultura Económica. 2020, 38, (100). Disponible en: repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/11131

² Cataldo, A. (2020). ‘La gestión integral del proceso de reurbanización de la Villa 20: obstáculos y oportunidades para una implementación coordinada e intersectorial’, Revista Institucional de La Defensa Pública, Año 11 - Núm. 26, p. 265-291.



2

2. EL PIRU: presupuesto y obras

Este proyecto se estructura a partir de dos objetivos. Por un lado, pretende realizar un análisis diagnóstico del proceso de reurbanización en la Villa 20 y, por el otro, busca entender los mecanismos de participación comunitaria implicados en dicho proceso. El acceso a la información y a la participación en aquellas cuestiones que afectan la vida de las personas es un derecho garantizado por distintos marcos y principios normativos, nacionales e internacionales. En la Ciudad de Buenos Aires, la Constitución incluye explícitamente estos derechos en sus artículos 1, 12, 61, 105, que también están consagrados en leyes específicas, como la Ley N° 104 de Acceso a la Información Pública. En consonancia, las leyes que hacen a los procesos de reurbanización también incluyen el derecho a la información y a la participación de las poblaciones afectadas.

El presente informe articula, entonces, distintas fuentes de información pública oficial, para entender la ejecución del proceso de reurbanización de la Villa 20. El primer apartado revisa la información relativa a la sanción y ejecución de partidas presupuestarias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires,

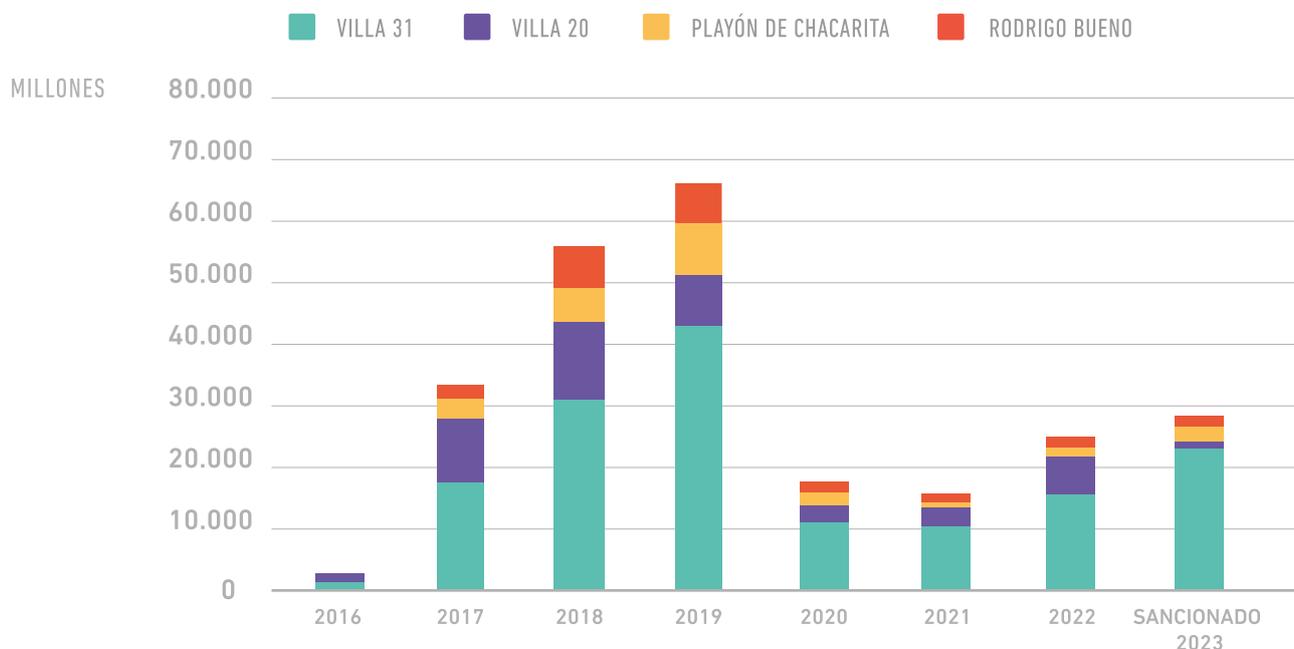
en el marco de su Ley de Presupuesto. La segunda sección recopila la información disponible específicamente sobre el Proyecto de Integral de Reurbanización (PIRU) de Villa 20, a partir del portal BA Obras y pedidos de información pública a los organismos intervinientes. Allí se analizan tanto la distribución presupuestaria de acuerdo a las obras, como los procesos formales de contratación y sus modificaciones.

2.1. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO GENERAL

En el año 2016, el inicio de la primera gestión del Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta marcó un giro en la política habitacional destinada a barrios populares en la Ciudad de Buenos Aires. En contraste con la política de emergencia implementada en la década anterior, la nueva gestión del gobierno local impulsó procesos de reurbanización integral en cuatro barrios: Villa 20, Villa 31-31 bis (Barrio Padre Carlos

GRÁFICO 1

PRESUPUESTO DEVENGADO 2016-2023 POR PROYECTO DE INTEGRACIÓN (EN PESOS REALES)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del GCBA (BA Data)

³ Para contemplar las variaciones de los precios en los análisis interanuales efectuados en este informe, se presentan cifras ajustadas a precios reales a julio de 2023 utilizando la variación de precios promedio interanual. Para esto se toma la inflación ene-jul que

calcula la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (51%) dando como resultado una inflación promedio anual de 76%.

Mugica), Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno. El desarrollo de estos programas de integración sociourbana tuvo un fuerte impacto en la distribución de las partidas presupuestarias.

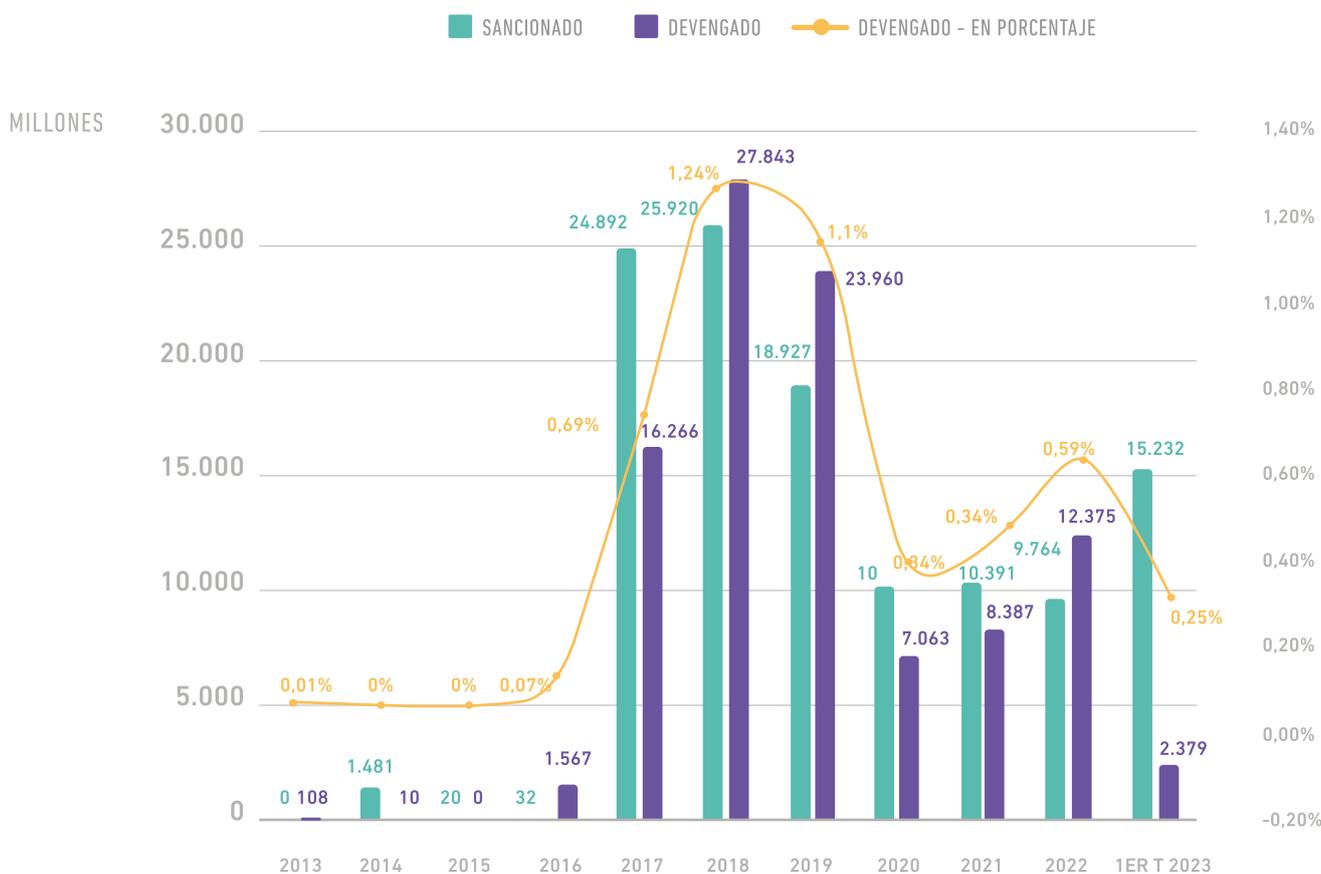
Si se analiza en términos reales, el presupuesto destinado a estos proyectos de integración tuvo un crecimiento constante entre 2016 y 2019, cuando alcanzó el pico máximo (**Gráfico 1**). Hasta el año 2022 los montos efectivamente devengados implican una inversión de **\$219.231 millones de pesos** (reales)³. El punto de mayor ejecución presupuestaria coincide con el desarrollo de las licitaciones y la construcción de viviendas nuevas, que se concentró en las etapas iniciales de los procesos. A partir del año 2020, aún con las obras de infraestructura de servicios públicos en curso, la ejecución presupuestaria evidencia un descenso marcado, con una reducción del 73,21% en 2020, y del 10,76% en 2021, en relación al período inmediatamente anterior. Es posible que parte de esta reducción haya sido producto de la readecuación de las partidas en el contexto de la pandemia de COVID-19,

que incluyó el despliegue de una serie de dispositivos coordinados por el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y el Ministerio de Salud en los barrios populares. De hecho, la reducción de presupuesto se revierte para los años 2022 y 2023, pero sin llegar a los niveles de años anteriores.

Si se analizan las partidas del "Programa 104" del Instituto de Vivienda de la Ciudad, que engloba los programas de intervención en todos los barrios populares del organismo (y que no incluye a la Villa 31-31bis), puede observarse una tendencia parecida (**Gráfico 2**). En el año 2016, previo al inicio de los proyectos de integración, los recursos devengados por este programa representaban apenas el **0,07% del presupuesto total devengado por el gobierno local**, mientras que entre 2017 y 2022, el valor en promedio fue del **0,73%**. En su extremo de mayor ejecución en el año 2018, esta cifra representó el **1,24%** del presupuesto total ejecutado del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA).

GRÁFICO 3

PRESUPUESTO SANCIONADO Y DEVENGADO EN PROGRAMA 104 DEL INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD Y COMO PORCENTAJE DE PRESUPUESTO TOTAL 2013-2023 (EN PESOS REALES)



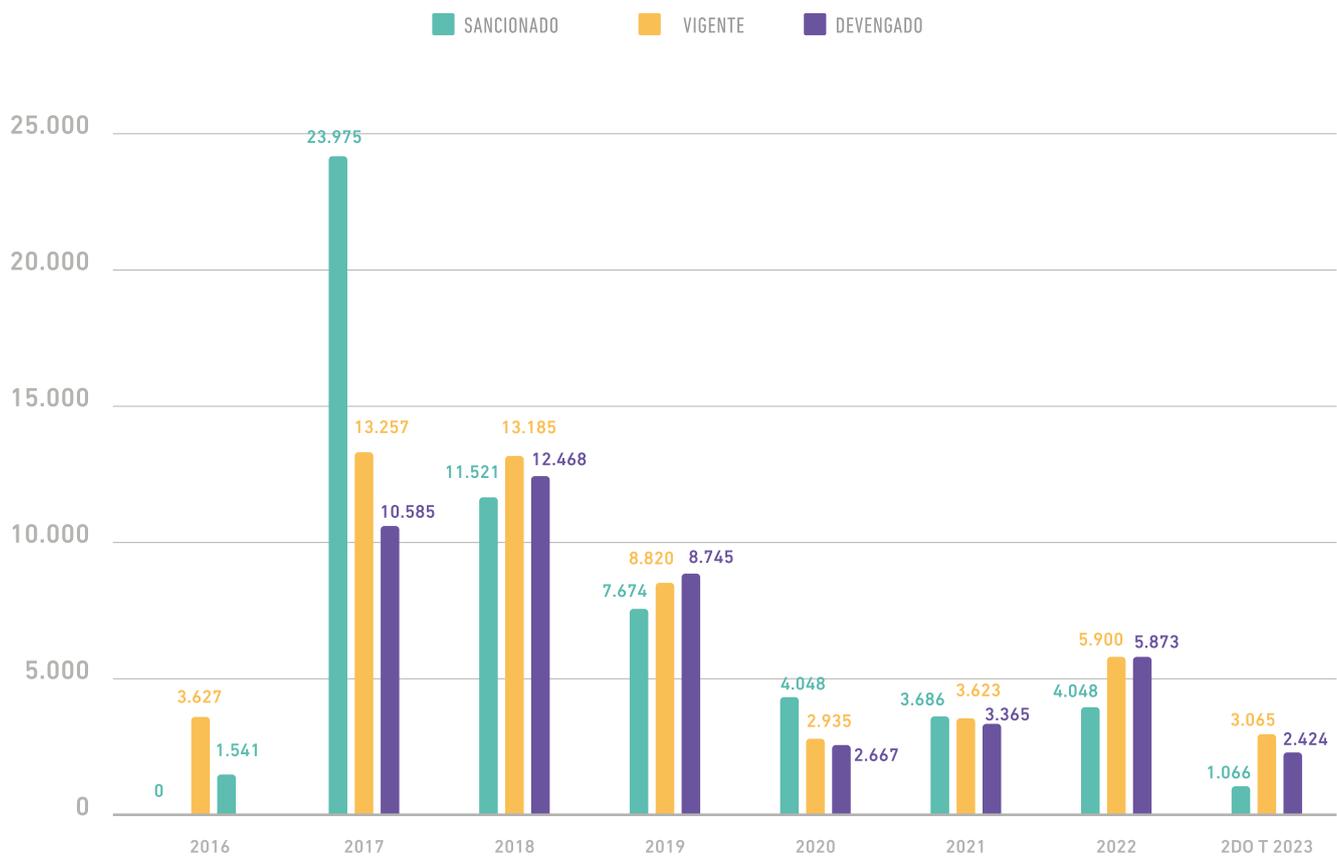
Fuente: elaboración propia a partir de datos del GCBA (BA Data)

Cuando se analizan los componentes presupuestarios al interior del Instituto de Vivienda de la Ciudad asignados específicamente a la Villa 20, se observa que entre 2016 y el segundo trimestre de 2023 se ha destinado un total de **\$47.673 millones de pesos** (reales). Como se muestra en el **Gráfico 3**, el presupuesto para el barrio presentó aumentos en términos reales durante todo el período 2016-2018. En el

año 2018, las partidas para Villa 20 **representaron el 0,56% del presupuesto total de la ciudad**, en un año en el que el presupuesto total destinado por el IVC a barrios populares representaba el 1,24% del presupuesto del GCBA. Desde ese momento, el presupuesto ejecutado decrece, con un leve repunte en el año 2022.

GRÁFICO 3

VILLA 20 - PRESUPUESTO SANCIONADO, VIGENTE Y DEVENGADO 2016-2023 (EN MILES DE MILLONES - PESOS REALES)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del GCBA (BA Data)

Respecto de las fuentes de financiamiento, la información presupuestaria reporta que un 14,8% del total de la inversión provino de préstamos externos (**Gráfico 3**). Aunque la información no se encuentra detallada, estas partidas corresponden al crédito de la CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), para el desarrollo de proyectos

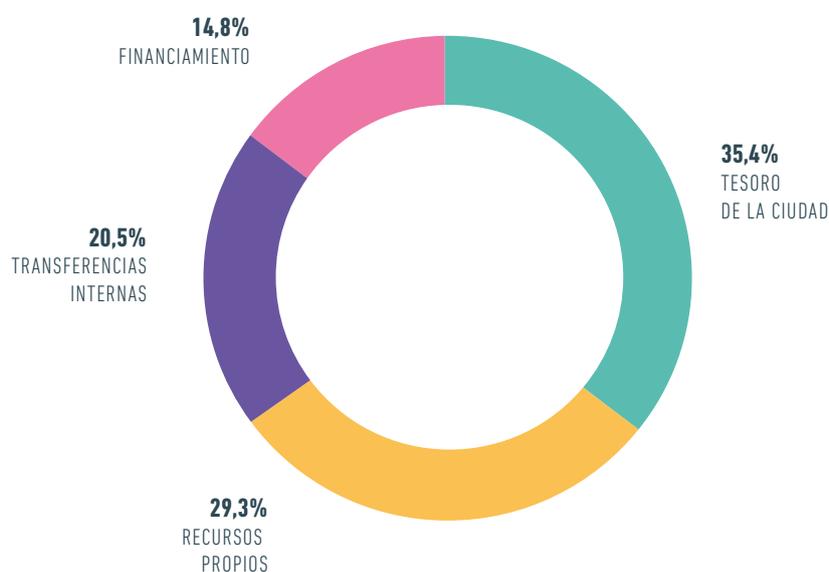
relacionados a sustentabilidad ambiental, fortalecimiento institucional, regularización dominal y consorcial⁴. Por otro lado, el 55,9% del presupuesto provino de recursos presupuestarios del GCBA (Tesoro de la Ciudad y Transferencias Internas), y un 29,3% fue financiado por recursos propios del Instituto de Vivienda.

⁴De acuerdo a la página oficial de la CAF, el crédito total aprobado asciende a USD 100 millones, e incluye apoyos al Programa de Integración Socio-Urbana en Villa 20, Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno. Información disponible en:

www.caf.com/es/proyectos-v1/proyecto-de-integracion-socio-urbana-villa-20-villa-rodrigo-bueno-y-villa-fraga-de-la-ciudad-de-buenos-aires/

GRÁFICO 4

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE VILLA 20



Fuente: elaboración propia a partir de datos del GCBA (BA Data)

2.2 OBRAS Y LICITACIONES

2.2.1 OBRAS Y PRESUPUESTO

Esta sección recopila la información específica respecto de las obras ejecutadas en el marco del Programa Integral de Reurbanización de Villa 20. Para ello, se relevó el portal de información pública BA Obras que registra las intervenciones gubernamentales por comuna y barrio, y se realizaron pedidos de información pública (Ley N° 104) al organismo coordinador del proyecto: el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Estos datos se complementaron también con la revisión de información provista en las Mesas de Gestión Participativa y Mesas Técnicas de las que ACIJ participa, así como del informe final de gestión del IVC.

A partir de estas diversas fuentes de información, se registraron **31 obras** asociadas al Proceso Integral de Reurbanización (PIRU) y **21 contrataciones** referidas al mantenimiento general del barrio, que involucran una inversión total de **\$50.433 millones de pesos** (reales)⁵. Del total de obras y contrataciones, a septiembre de 2023 el 73% se encontraban finalizadas (38), el 21,2% en proceso (11) y un 5,8% habían sido rescindidas definitivamente (3)⁷.

⁵ La construcción del número de obras no se condice necesariamente con el número de contrataciones, puesto que algunas licitaciones dividen internamente obras que son adjudicadas a distintos contratistas.

⁶ Para calcular la ejecución presupuestaria de las obras en pesos constantes (reales) se utilizó como base los montos originales de las contrataciones firmadas con las empresas adjudicatarias, y se aplicaron los coeficientes de inflación correspondientes al año de la firma del contrato. Se asume que este cálculo debería cubrir los aumentos de contratos producto de redeterminaciones de precios, aunque pierden los cambios de ejecución en ampliaciones de obra. Sin embargo,

en los casos en los que las obras fueron rescindidas (y por tanto, no ejecutadas en su totalidad por dicha empresa), se utilizó como base para el cálculo el monto de ejecución informado por el IVC a partir de los pedidos de información pública.

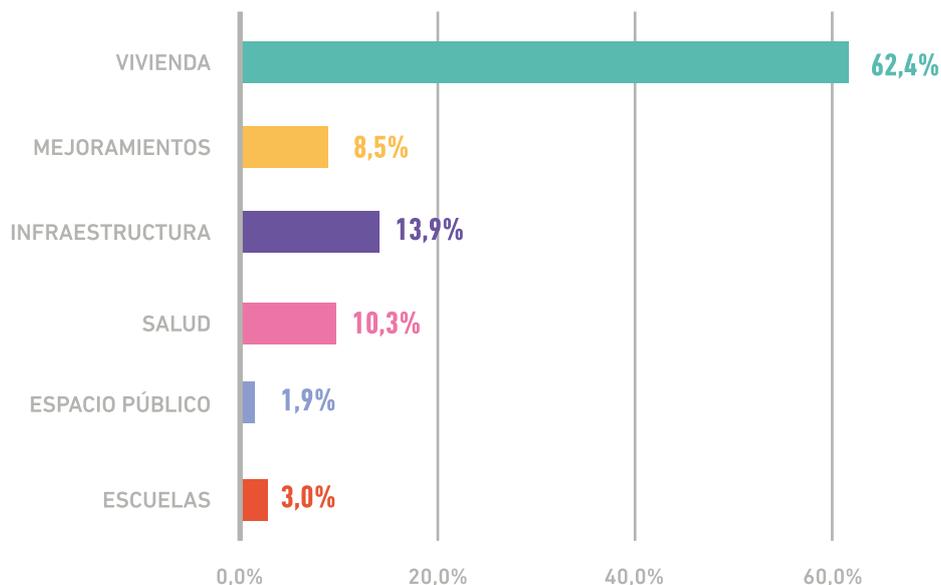
⁷ A lo largo del proceso de reurbanización se rescindieron una serie de licitaciones, que en algunos casos fueron re-adjudicadas a otras empresas que ya eran contratistas, y en otros debieron re-licitarse. En algunos casos las rescisiones de contratos se hicieron a partir de advertencias y/o denuncias surgidas por el monitoreo comunitario de referentes que participaban en la Mesa Técnica de Gestión Participativa.

Si se apartan del análisis aquellas contrataciones relacionadas a obras de emergencias, puede verse de manera más clara la distribución de fondos por rubros. Los **Gráficos 5 y 6** muestran que el 35,5% de las obras del PIRU corresponden a la construcción de las 1665 viviendas nuevas y representan el 62,4% del total de los fondos invertidos (reales). El desarrollo de infraestructura se dio a través de 5 obras que

ejecutaron el 13,9% del presupuesto, mientras que los mejoramientos de viviendas en el barrio histórico y los procesos de demolición para aperturas de calles involucraron el 12,9% de las obras y el 8,5% de los fondos. En conjunto, la ejecución de obras relacionadas a vivienda o infraestructura abarca el 85% del presupuesto invertido.

GRÁFICO 5

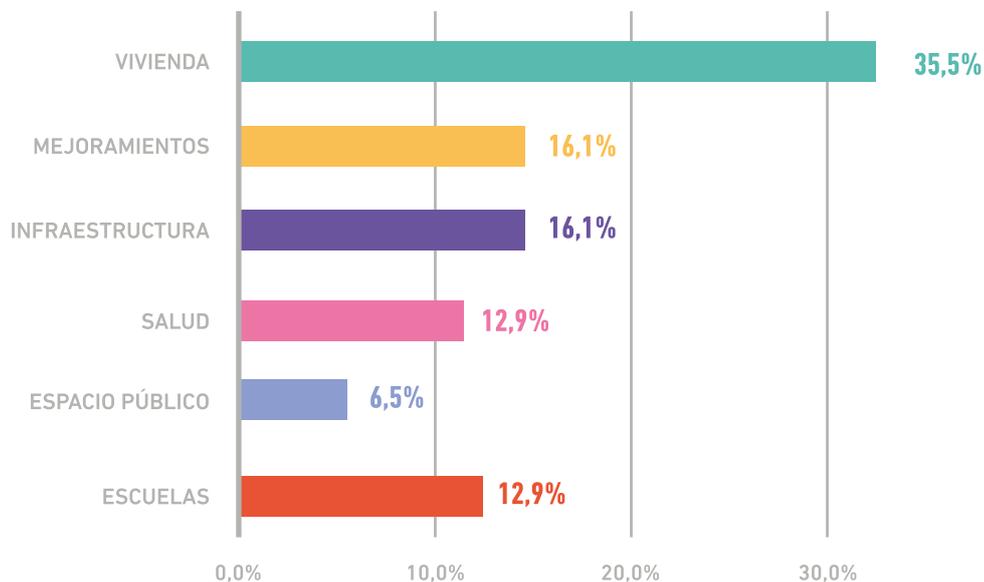
PRESUPUESTO INVERTIDO POR TIPO DE OBRA (PESOS CONSTANTES)



Fuente: elaboración propia a datos de BAObras y pedidos de información pública al Instituto de Vivienda de la Ciudad (EX-2023-21619840-GCABA-DGSOCAI)

GRÁFICO 6

DISTRIBUCIÓN DE CANTIDAD DE OBRAS, POR TIPO DE OBRA



Fuente: elaboración propia a datos de BAObras y pedidos de información pública al Instituto de Vivienda de la Ciudad (EX-2023-21619840-GCABA-DGSOCAI)

2.2.2 ANÁLISIS DE LICITACIONES DE VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA

Esta sección analiza los procesos licitatorios y su desarrollo a través de ocho años de gestión. Para ello, se decidió revisar únicamente aquellas obras correspondientes al Instituto de Vivienda de la Ciudad que ejecutó el **83,7% del total del presupuesto asociado al PIRU**.

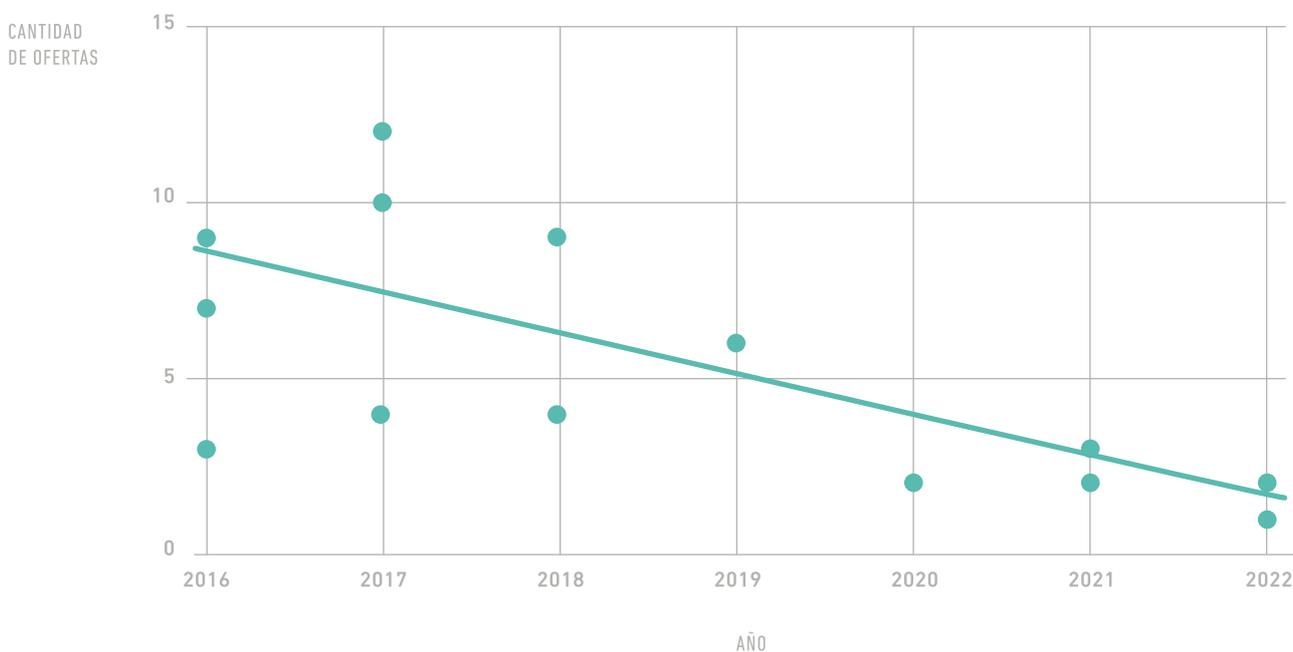
Al interior del IVC pueden encontrarse 21 licitaciones públicas y 12 contrataciones directas. Las licitaciones públicas involucran el **99,12%** del presupuesto ejecutado por el organismo, asociado a obras de viviendas nuevas, infraestructura, mejoramientos, y demoliciones. Las contrataciones directas se realizaron únicamente para obras de emergencia y mantenimiento, cuya ejecución quedó a cargo de cooperativas de trabajo. De acuerdo a lo informado, no existieron contrataciones a cooperativas para las obras relativas a vivienda nueva ni infraestructura. Si bien la normativa del PIRU regulaba que debía haber un 20% de mano de obra constituida por habitantes del barrio -contratada por las empresas

adjudicatarias-, no existen cifras oficiales sobre cuál fue efectivamente este porcentaje.

La Tabla 1 resume todas las licitaciones realizadas por el IVC en el marco de la ejecución del PIRU. La información muestra que se lanzaron 16 procesos licitatorios para ejecutar 21 tramos de obras. En estos procesos se presentaron 33 empresas (o U.T.E.s), de las cuales 10 resultaron adjudicatarias en alguna ocasión. El número de ofertas por proceso **fue en promedio de 4,8**, pero con una marcada disminución en la participación en los últimos años: mientras que entre 2016-2019 el promedio fue de 7 ofertas por licitación, desde 2020 la media bajó a 2. Posiblemente, parte de este fenómeno se explica por las medidas extraordinarias tomadas durante la pandemia de COVID-19 que habilitaron adjudicaciones de emergencia. Asimismo, se puede observar que en siete oportunidades debieron rescindir contratos, de los cuales cuatro fueron re-adjudicados. La acumulación de experiencia de trabajo en los primeros años muy probablemente haya influido también en la disminución de empresas oferentes en los años subsiguientes.

GRÁFICO 7

CANTIDAD DE OFERTAS EN LICITACIONES PÚBLICAS POR AÑO



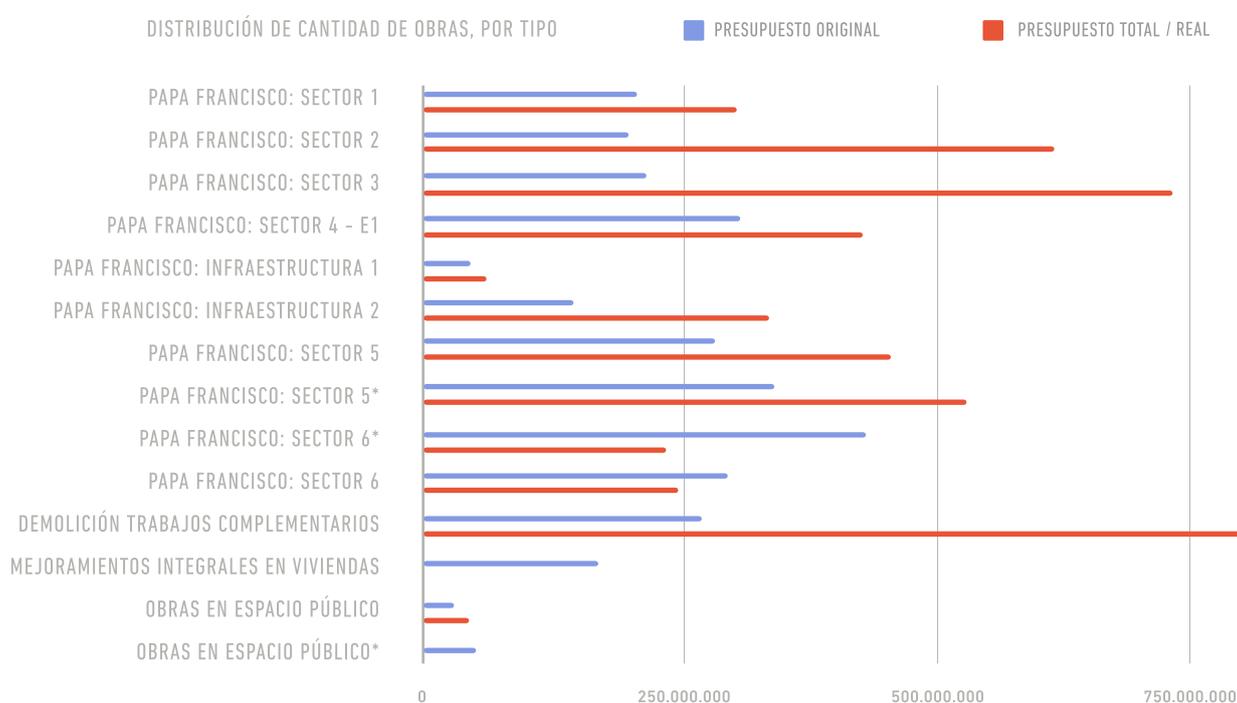
Fuente: elaboración propia a datos de BAObras y pedidos de información pública al Instituto de Vivienda de la Ciudad (EX-2023-21619840-GCABA-DGSOCAI)

Respecto de las desviaciones de los términos de contratación, pueden observarse dos áreas centrales. La primera es la desviación presupuestaria, ligada al contexto macroeconómico, cambiario y de altos niveles de inflación, que tiene como consecuencia un aumento pronunciado de los montos nominales ejecutados en relación a los proyectados (Gráfico 8). Sin embargo, también existen fuertes desviaciones en los

contratos respecto de los tiempos reales de ejecución de las obras. El Gráfico 9 muestra la comparativa de los tiempos previstos originales y los tiempos reales de ejecución a noviembre de 2023, de acuerdo a lo informado por el propio IVC. En promedio la extensión temporal fue 125% superior a lo proyectado (con una media de 12 meses previstos y 27 reales de ejecución).

GRÁFICO 8

MONTOS PREVISTOS DE LAS OBRAS VS. MONTOS REALES



* Obras con contrataciones rescindidas.

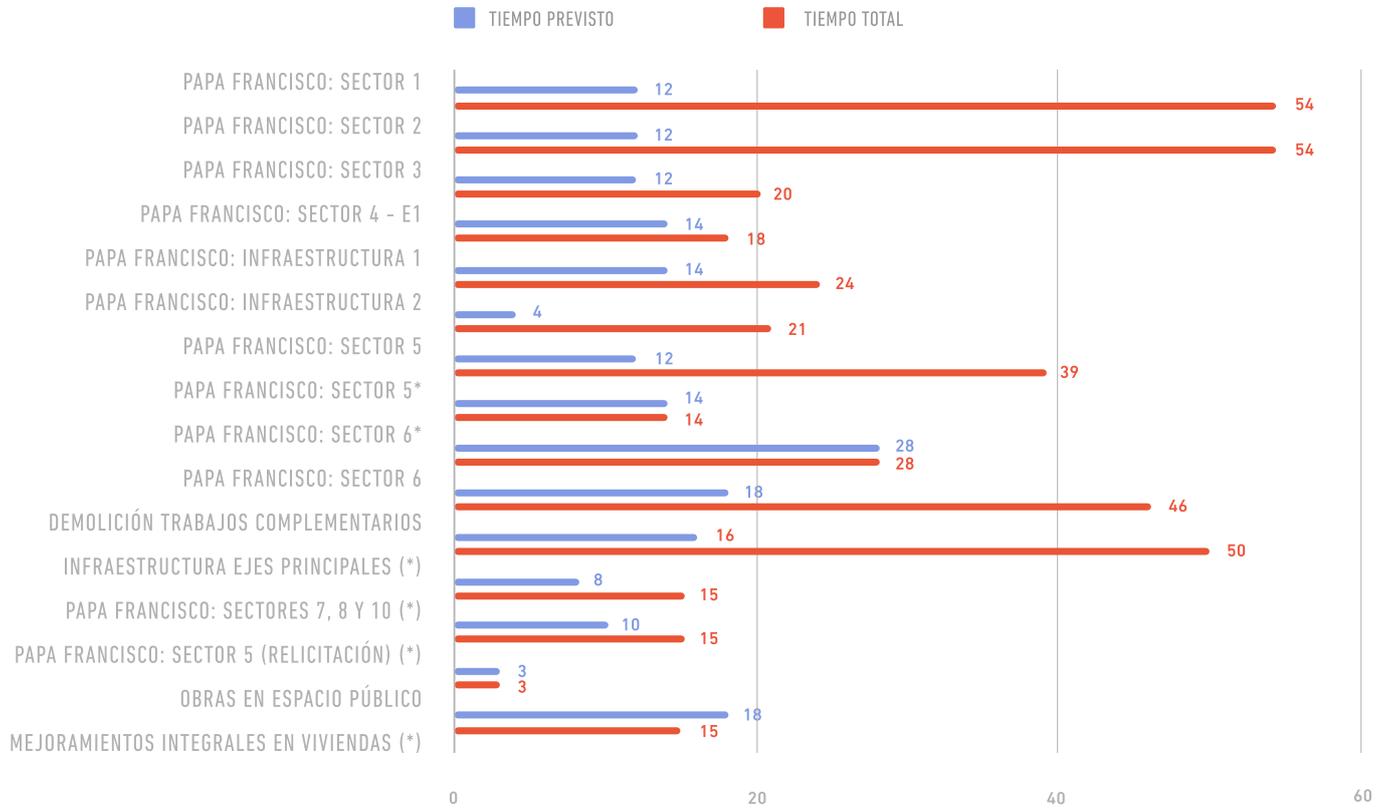
Fuente: elaboración propia a datos de BAObras y pedidos de información pública al Instituto de Vivienda de la Ciudad (EX-2023-21619840-GCABA-DGSOCAI)

⁸ De acuerdo a la respuesta propia del IVC, para la redefinición de precios de obra y su frecuencia temporal el organismo "utiliza los mecanismos establecidos en la normativa vigente: Ley N° 2809 (texto consolidado Ley 6.588), Decreto N° 127/AJG/2014, Resolución N° 601/MHGC/2014 y Resolución N° 4093/MHGC/2016".

GRÁFICO 9

TIEMPOS PREVISTOS DE LAS OBRAS VS. TIEMPOS REALES (EN MESES)

DISTRIBUCIÓN DE CANTIDAD DE OBRAS, POR TIPO



* Nota: a noviembre de 2023 estas obras continuaban en ejecución.

Fuente: elaboración propia a datos de BAObras y pedidos de información pública al Instituto de Vivienda de la Ciudad (EX-2023-21619840-GCABA-DGSOCAI)

TABLA 1

LICITACIONES DEL IVC: EMPRESAS ADJUDICATARIAS POR TRAMO DE OBRA

DESCRIPCIÓN DE LA OBRA	TIPO DE OBRA	LP	AÑO	CANTIDAD DE OFERTAS	CANTIDAD EMPRESAS ADJUDICADAS	EMPRESAS ADJUDICADA 1	RESCINDIDA	EMPRESA ADJUDICADA 2	ESTADO DE OBRA
Barrio Papa Francisco: Sector 1	Vivienda nueva	LP 16/16	2016	7	3	Conorvial (E1)	no	-	Finalizada
Barrio Papa Francisco: Sector 2	Vivienda nueva	LP 16/16	2016	7	3	Riva (E2)	si	Conorvial	Finalizada
Barrio Papa Francisco: Sector 3	Vivienda nueva	LP 16/16	2016	7	3	Green (E3)	si	Conorvial	Finalizada
Barrio Papa Francisco: Sector 4 - E1	Vivienda nueva	LP 34/16	2016	9	1	Conorvial (E1)	no	-	Finalizada
Barrio Papa Francisco: Sector 4 - E2	Vivienda nueva	LP 34/16	2016	9	1	Conorvial (E2)	no	-	Finalizada
Barrio Papa Francisco: Infraestructura 1	Infraestructura	LP 55/16	2016	3	1	Conorvial	no	-	Finalizada
Barrio Papa Francisco: Infraestructura 2	Infraestructura	LP 3/17	2017	4	1	Conorvial	no	-	Finalizada
Barrio Papa Francisco: Sector 5	Vivienda nueva	LP 6/17	2017	12	2	Conorvial (E1)	no	-	Finalizada
Barrio Papa Francisco: Sector 5	Vivienda nueva	LP 6/17	2017	12	2	Riva (E2)	si	Dycasa	Rescindida
Barrio Papa Francisco: Sector 6	Vivienda nueva	LP 10/17	2017	10	2	Green (E1)	si	Vidogar	Finalizada
Barrio Papa Francisco: Sector 6	Vivienda nueva	LP 10/17	2017	10	2	Vidogar (E2)	no	-	Finalizada
Demolición y trabajos complementarios	Demoliciones y mejoramientos	LP 18/18	2018	4	1	Demoliciones MITRE	no	-	Finalizada
Barrio 20: Infraestructura Ejes Principales	Infraestructura	LP 52/18	2018	9	1	Miavasa	no	-	En ejecución
Mejoramientos integrales en viviendas	Demoliciones y mejoramientos	LP10/19	2019	6	1	Bosquimano	si	-	Rescindida
Barrio Papa Francisco: Sectores 7, 8 y 10	Vivienda nueva	LP27/20	2020	2	1	Vidogar Construcciones	no	-	En ejecución
Barrio Papa Francisco: Sector 5 (relicitación)	Vivienda nueva	LP 29/21	2021	3	1	Vivian Hermanos	no	-	En ejecución
Obras en Espacio Público	Espacio público	LP 45/21	2021	3	1	Print team	no	-	Finalizada
Mejoramientos integrales en viviendas	Demoliciones y mejoramientos	LP 59/21	2021	2	1	Demoliciones MITRE	no	-	En ejecución
Obras en Espacio Público	Espacio público	LP 02/22	2022	1	1	Print Team	si	-	Rescindida
Infraestructura - Ejes secundarios	Infraestructura	LP 08/22	2022	2	1	Miavasa	no	-	En ejecución ⁹
Demolición y trabajos complementarios	Demoliciones y mejoramientos	LP 28/22	2022	1	1	Demoliciones MITRE	no	-	En ejecución

Fuente: elaboración propia a datos de BAObras y pedidos de información pública al Instituto de Vivienda de la Ciudad (EX-2023-21619840-GCABA-DGSOCAI)

⁹ De acuerdo a la información oficial del IVC, a septiembre de 2023 la licitación de Ejes Secundarios se encontraba "en ejecución", con partidas

presupuestarias devengadas. Sin embargo, a febrero de 2024 la obra relativa a los ejes de infraestructura secundaria no ha iniciado.

3. IMPACTOS DEL PIRU: ANÁLISIS Y PERCEPCIONES

3.1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

A ocho años de sus inicios, este capítulo busca evaluar los impactos de las obras desarrolladas en la Villa 20 en el marco de la ejecución del PIRU. Para ello, además de relevar la información pública y oficial, se produjeron datos primarios a partir de la realización de encuestas a habitantes del barrio. Los cuestionarios buscaron conocer percepciones comunitarias respecto a los efectos de las obras de provisión de servicios básicos, de vivienda y de equipamiento, cambios generales de calidad de vida, y mecanismos de participación y acceso a la información del proceso de reurbanización.

En vistas de aplicar el instrumento, en primer lugar, se contactó a las encuestadoras para realizar una capacitación sobre el instrumento y la metodología de trabajo de campo. Entre finales de junio y julio del 2023, se encuestó a 362 vecinos y vecinas, residentes de los distintos sectores del barrio. Aunque la muestra no se realizó de manera aleatoria, sí se cumplieron cuotas de representación por manzana y por género, buscando replicar las características del universo poblacional total. De las 362 encuestas realizadas, el 75% fue contestada por residentes del barrio histórico, y el 25% por habitantes del Sector Papa Francisco. Asimismo, el 55% de las encuestas fueron contestadas por mujeres y el 45% fueron respondidas por hombres.

La población encuestada coincide con algunos otros parámetros identificados en el Censo 2016 realizado por el IVC. El 86% de las encuestas fueron respondidas por personas de nacionalidad argentina, boliviana y peruana. En relación a la antigüedad de residencia, más del 60% de las personas encuestadas manifestó haber llegado al barrio entre 1990 y 2009: un 28% durante los 90's y 33% en la primera década del nuevo milenio. Respecto al rango etario, al focalizar las preguntas en jefes y jefas de hogar, la gran mayoría de los y las entrevistadas tenía entre 30 y 44 años (44%) o entre 45 y 69 (38%).

Para la construcción de datos de impacto se utilizó el censo poblacional del año 2016 como medida de la situación

¹⁰ Esta etapa se desarrolló entre los años 2017 y 2019 para el conjunto de las manzanas del sector macizo y consolidado, con excepción de las manzanas cuyo dominio corresponde a la Cooperativa "25 de Marzo", que contaban con proyectos urbanos definidos en programas habitacionales anteriores. Por fuera de estos talleres, el IVC también realizó talleres de mudanza, preconsorciales y consorciales como parte del acompañamiento de las familias afectadas.

inicial (o "línea de base"). El cuestionario aplicado replicó algunas preguntas registradas por el censo para poder comparar tendencias entre la situación original y la actual. Las diferencias metodológicas impiden que las cifras del censo 2016 y el relevamiento 2023 sean directamente comparables. Sin embargo, dado que no hubo relevamientos gubernamentales posteriores a las obras, los datos obtenidos a partir de las encuestas desarrolladas en este proyecto funcionan como la única "línea de resultado" disponible del proceso de reurbanización hasta el día de la fecha.

3.2. DISEÑO Y OBJETIVOS INICIALES DEL PIRU

El Proyecto Integral de Re-Urbanización de Villa 20 tuvo sus inicios a fines del año 2015, y quedó consagrado con la sanción de la Ley n° 5705, aprobada por la Legislatura en el año 2016. La población destinataria del proyecto surge de los datos censales recabados por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) aquel año, que registró un total de 9119 familias. La información recogida por este censo fue complementada luego por el Relevamiento Socio-Espacial (RELSE) desarrollado entre los años 2017 y 2019, que registró las condiciones socio-habitacionales de los grupos familiares del barrio, y la evaluación técnica de las condiciones de las viviendas.

En términos de gobernanza, el diseño, la ejecución y el monitoreo del avance del PIRU implicó la conformación de tres espacios, con niveles variados de participación comunitaria. La 'Mesa de Gestión Participativa' (MGP) fue el órgano original previsto por la Ley 5705, y está abierto a la participación de todo el barrio. Sin embargo, con el avance del proyecto se conformó un segundo espacio para la discusión específica y técnica. Esta 'Mesa Técnica de Gestión Participativa' (MTGP) está integrada por frentes de organizaciones barriales, sus asesores técnicos, organizaciones civiles, e instituciones de defensa (Ministerio Público de la Defensa de la CABA y Defensoría del Pueblo de la Ciudad). Por último, el PIRU contempló el desarrollo de Talleres de Aperturas de Calles y de Manzana, donde se elaboraron y consensuaron los proyectos urbanos de cada sector del barrio. Allí las familias directamente afectadas tuvieron participación más plena para decidir las trazas de las calles, pasajes y pulmones de manzana¹⁰, a partir de las cuales se establecieron las viviendas que requerían ser relocalizadas.

Como se mencionaba en el apartado anterior, el PIRU fue ejecutado principalmente por el Instituto de Vivienda de la Ciudad. Entre las obras centrales previstas por este organismo se encuentra la construcción de 1665 viviendas nuevas y 89 locales comerciales en el Barrio Papa Francisco, el tendido de redes de infraestructura primaria y secundaria en el barrio histórico (electricidad, agua, cloacas y pluviales), y el mejoramiento de viviendas existentes. Asimismo, el proyecto urbano incluye la apertura de 4 calles, 29 pasajes (aún en curso), de acuerdo a lo decidido colectivamente en los Talleres por Manzana. Por fuera de las competencias del IVC, se han previsto obras en espacios públicos, en el polo educativo del barrio, se ha construido una nueva escuela primaria, y un nuevo edificio para el Centro de Salud n° 18. Las siguientes secciones revisan los avances de estas obras y las percepciones comunitarias sobre su ejecución.

3.3. AVANCES E IMPACTOS DEL PIRU

3.3.1. ACCESO A SOLUCIONES HABITACIONALES DEFINITIVAS

Según la información disponible, a septiembre de 2023, se encontraban finalizadas 1476 viviendas nuevas de las 1665 previstas en el predio 'Papa Francisco'. Las 189 viviendas en curso estaban previstas a ser finalizadas durante el período de 2023. De acuerdo a los datos del último censo del IVC en el 2016, la cantidad de viviendas nuevas previstas equivalen a la provisión de soluciones habitacionales definitivas para el 18,28% de las familias del barrio.

Por fuera de la adjudicación de viviendas nuevas en Papa Francisco, el PIRU contemplaba otras soluciones alterna-

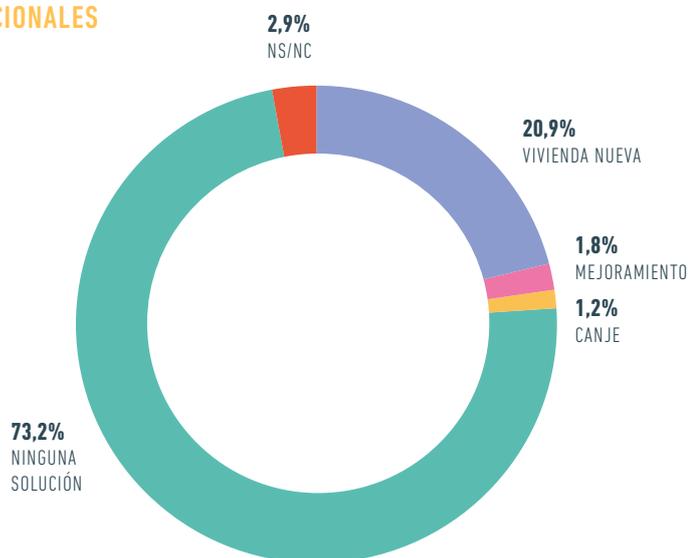
tivas: acceso a viviendas nuevas en el Barrio Olímpico -un conjunto urbano cercano-; créditos hipotecarios para relocalización externa; y el acceso a viviendas mejoradas en el propio barrio -puestas a disposición en canje por sus dueños originales-. De acuerdo a los datos oficiales, entre los años 2017 y 2019 se otorgaron 63 créditos hipotecarios para la compra de viviendas fuera del barrio (relocalización externa), y 157 viviendas nuevas en Barrio Olímpico.

Respecto a los mejoramientos de las viviendas históricas, hasta el momento se mejoraron 16, otras 6 se encuentran en curso y 15 más han sido planificadas. Estas cifras reflejan un primer desafío referido a la baja escala y escasa ejecución de este tipo de soluciones habitacionales, que no condice con la demanda general del barrio. En segundo lugar, debe resaltarse que aunque los mejoramientos prevén la conexión formal a toda la infraestructura, las obras de la red secundaria necesarias para garantizar el acceso a servicios recién está prevista iniciar en 2024. Estas dificultades se reflejan en las percepciones registradas en el relevamiento comunitario. Consultados sobre el desarrollo de las obras en general, cerca del 85% de las personas encuestadas consideró que las obras han sido pertinentes, pero el 78,2% manifestó que la calidad ha sido regular, y 13% sostuvo que fueron poco pertinentes y de mala calidad.

Consideradas en su conjunto, la oferta de viviendas, créditos y mejoramientos contempla soluciones habitacionales definitivas para aproximadamente el 20% de las familias del barrio. Esto se refleja en la construcción de la muestra, donde el 24% de los encuestados manifiesta haber sido adjudicatario de algún tipo de solución habitacional (**Gráfico 10**).

GRÁFICO 10

ACCESO A SOLUCIONES HABITACIONALES



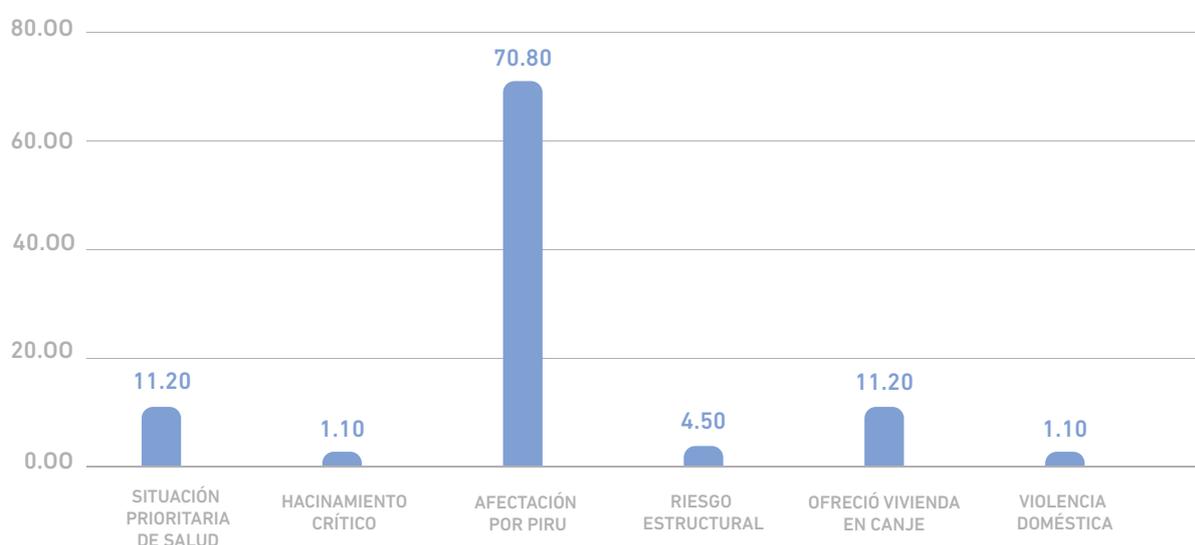
Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)

La adjudicación de soluciones habitacionales responde a los criterios de prioridad automáticos establecidos en la normativa que regula el PIRU. El Sistema de Evaluación Automático (o "scoring") otorga un puntaje máximo en situaciones donde: a) las viviendas están afectadas por aperturas de calle, pasajes o esponjamientos definidos en los Talleres por sector -y que deberían relocalizarse de manera obligatoria-; b) las viviendas presentan peligro estructurales; c) las familias han cedido su vivienda en el barrio histórico "en canje"; o d) algún miembro del grupo familiar sufre una situación de salud grave (riesgo de vida) asociada a la condición de la vivienda, que requiere una relocalización inmediata.

El criterio de prioridad establecido por el PIRU se refleja directamente en los resultados de la encuesta (**Gráfico 11**). De quienes se mudaron a las viviendas nuevas, el 70,8% manifiesta que su vivienda original fue afectada por el plan de reurbanización del macizo histórico (aperturas de calles, pasajes o esponjamientos). Un 11,2% corresponde a casos relacionados con situaciones críticas de salud o de discapacidad, y un 4,5% a condiciones críticas de infraestructura de la vivienda. El 2,2% de los casos manifestó haber sido adjudicatario por presentar situaciones de hacinamiento crítico o de violencia doméstica. Finalmente, el 11% restante contestó haber ofrecido su vivienda en canje.

GRÁFICO 11

MOTIVO DE LA MUDANZA A LA VIVIENDA NUEVA (PAPA FRANCISCO)



Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)

3.3.2. CONDICIONES HABITACIONALES Y MORFOLOGÍA DEL BARRIO

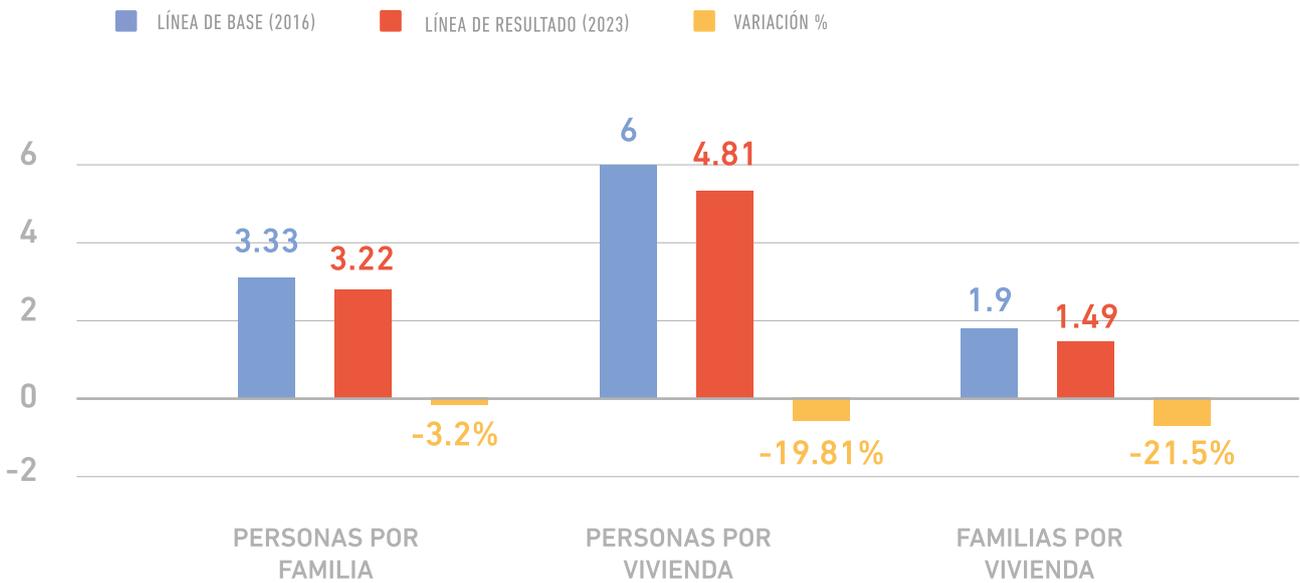
La provisión de cerca de 1800 soluciones habitacionales nuevas (entre viviendas y acceso a créditos) tuvo como principal impacto el de reducir la cantidad de personas por vivienda. Según datos del último censo del IVC en 2016 había un promedio de 6 personas por vivienda (**Gráfico 12**). Los datos obtenidos a partir del relevamiento comunitario sugieren que en promedio el número de personas por vivienda desciende un 19,8% (pasando de 6 a 4.81 personas). Asimismo, se reduce la cantidad de familias por vivienda en un 21,5%, posiblemente a partir del desdoblamiento familiar (de 1.9 a 1.49). Aunque los impactos del PIRU en términos de acceso a vivienda y desdoblamiento de familias son evidentes, existen diferencias sustanciales entre las condiciones habitacionales de quienes se mudaron a las viviendas nuevas y quienes se mantienen en el barrio. El **Gráfico 13** demuestra cómo el hacinamiento es 10% superior en el barrio histórico que

en Papa Francisco (40,5% vs. 29,5%), y las familias con hacinamiento crítico -más de tres personas por habitación- son más del doble (8.76% vs. 3.41%). En consonancia con esto, el porcentaje de cohabitación entre familias en la misma vivienda en el sector Papa Francisco es del 11,4% mientras que en el resto del barrio es del 36,9% (**Gráfico 14**).

Independientemente de las mejoras comparativas de quienes habitan en Papa Francisco, las cifras de cohabitación de familias en este sector resulta atendible. Dado que la adjudicación de las viviendas nuevas contempla "desgloses" entre grupos familiares, y cumple un criterio máximo de dos personas por habitación, los resultados de hacinamiento y cohabitación responden a la adaptación familiar con posterioridad a la mudanza.

GRÁFICO 12

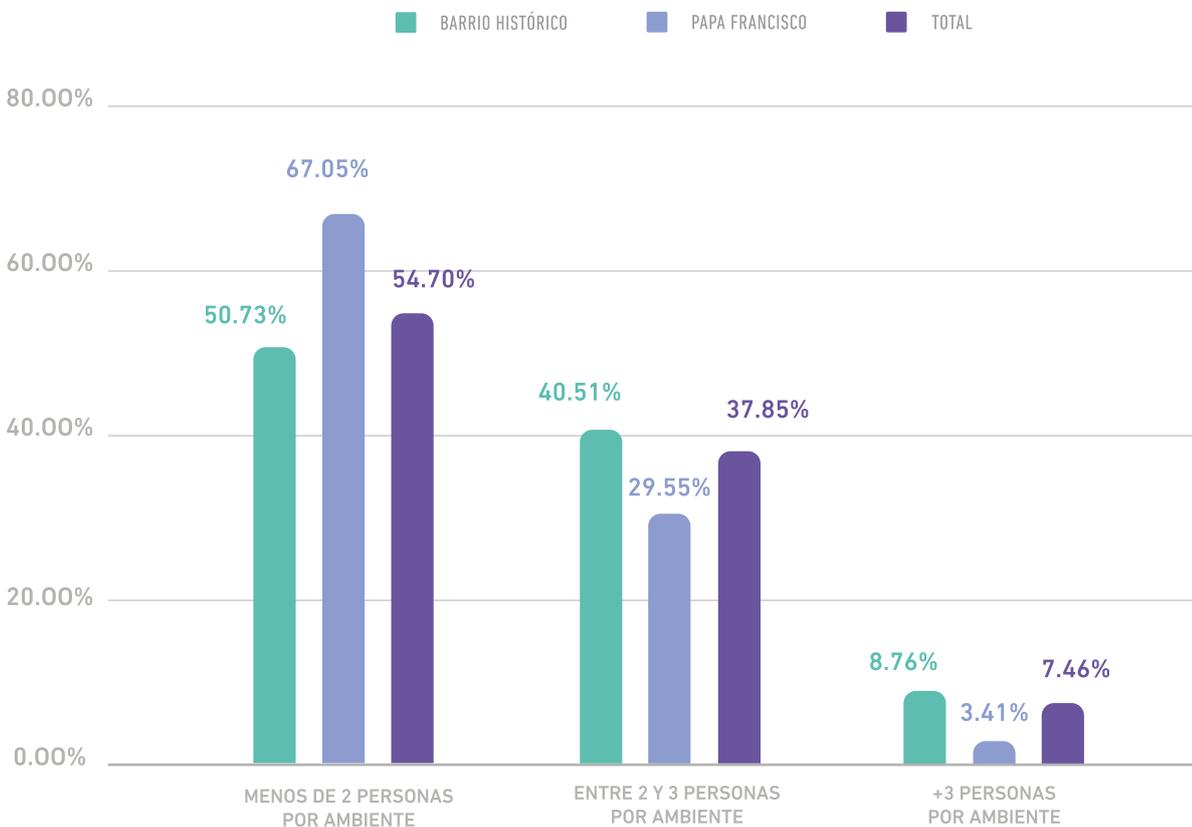
PERSONAS POR FAMILIA, PERSONAS POR VIVIENDA Y FAMILIAS POR VIVIENDA (2016 - 2023)



Fuente: IVC - Censo (2016); ACIJ - Relevamiento propio (2023)

GRÁFICO 13

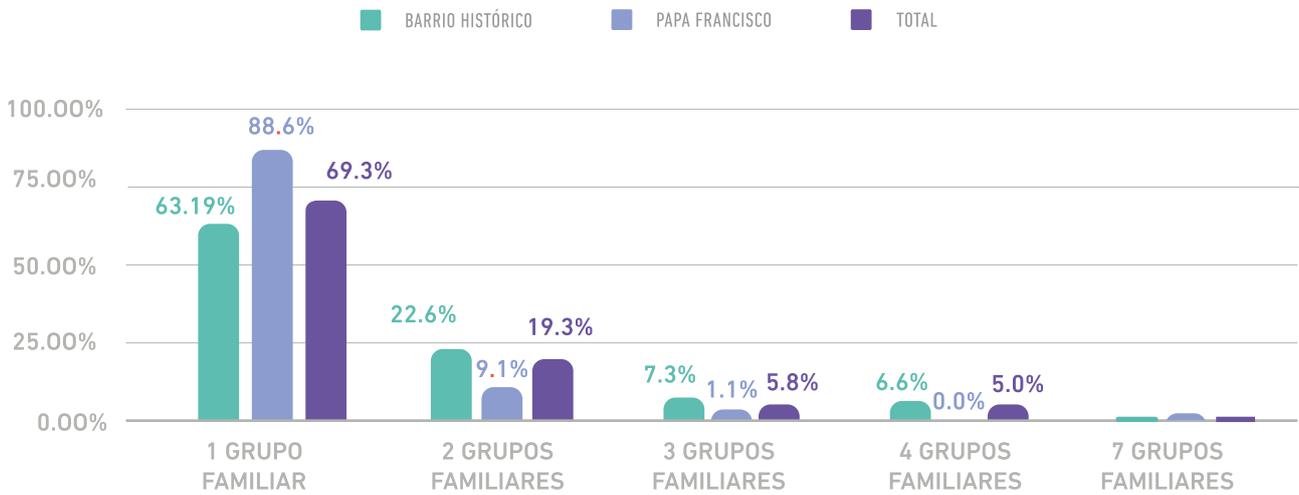
HACINAMIENTO POR SECTOR DEL BARRIO



Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)

GRÁFICO 14

FAMILIAS POR VIVIENDA



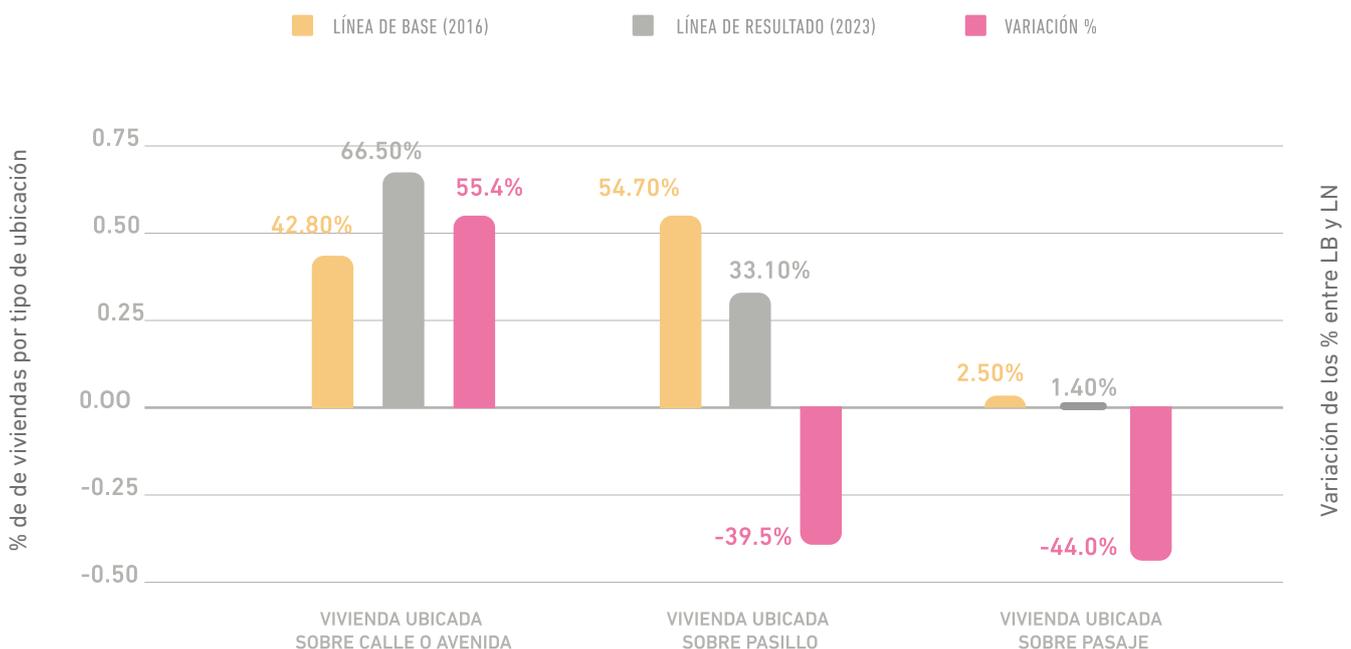
Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)

El plan de reurbanización de Villa 20 también implicó un cambio en la morfología del barrio en dos aspectos centrales. De acuerdo al censo, en el año 2016 el 42% de las viviendas del barrio estaban ubicadas sobre calles o avenidas, mientras que según el relevamiento comunitario, en 2023 este número se estima en un 66,5% (Gráfico 15). Siguiendo esta tendencia, luego de la implementación del PIRU, las viviendas

ubicadas sobre pasillos o pasajes se habrían reducido en un 40%. Por otro lado, el cambio morfológico también pareciera observarse en relación a la altura del barrio. Como muestra el Gráfico 16, luego del PIRU el número de viviendas de una única planta disminuye y aumentan las viviendas de 2, 3 o más pisos-. Esta última tendencia se explica por la construcción de los edificios de Papa Francisco.

GRÁFICO 15

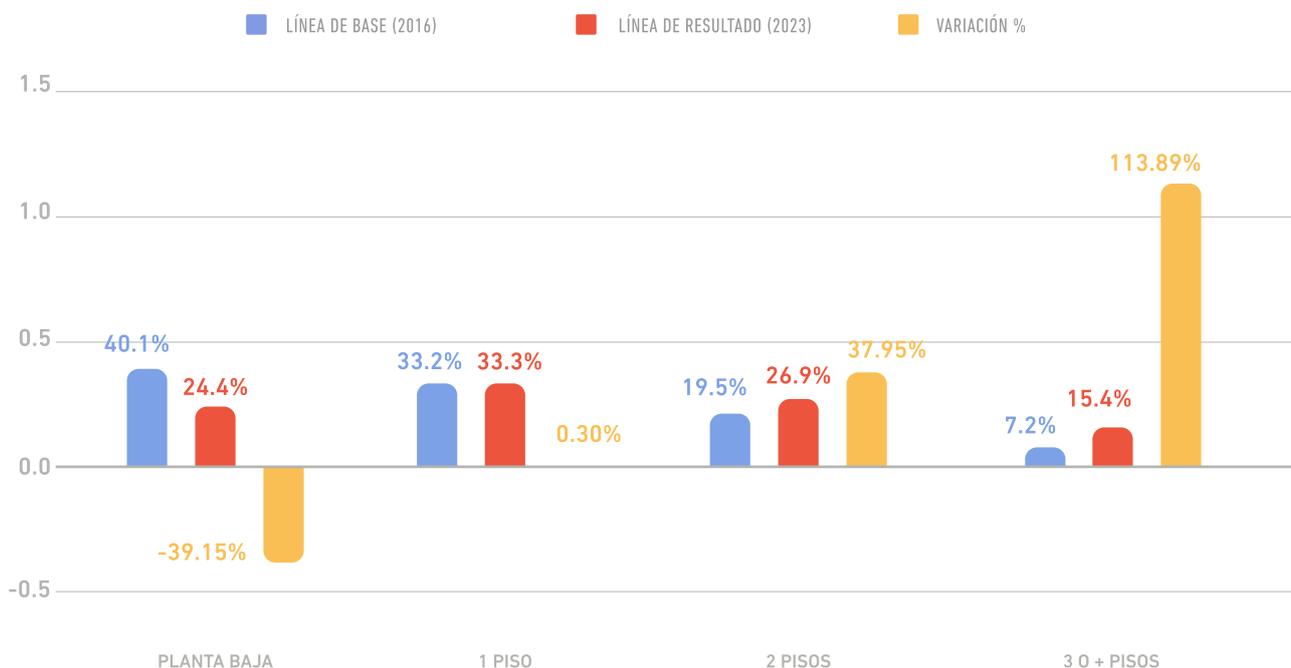
MORFOLOGÍA: VIVIENDAS EN CALLES, AVENIDAS, PASILLOS Y PASAJES



Fuente: IVC - Censo (2016); ACIJ - Relevamiento propio (2023)

GRÁFICO 16

MORFOLOGÍA: ALTURA DE LAS VIVIENDAS



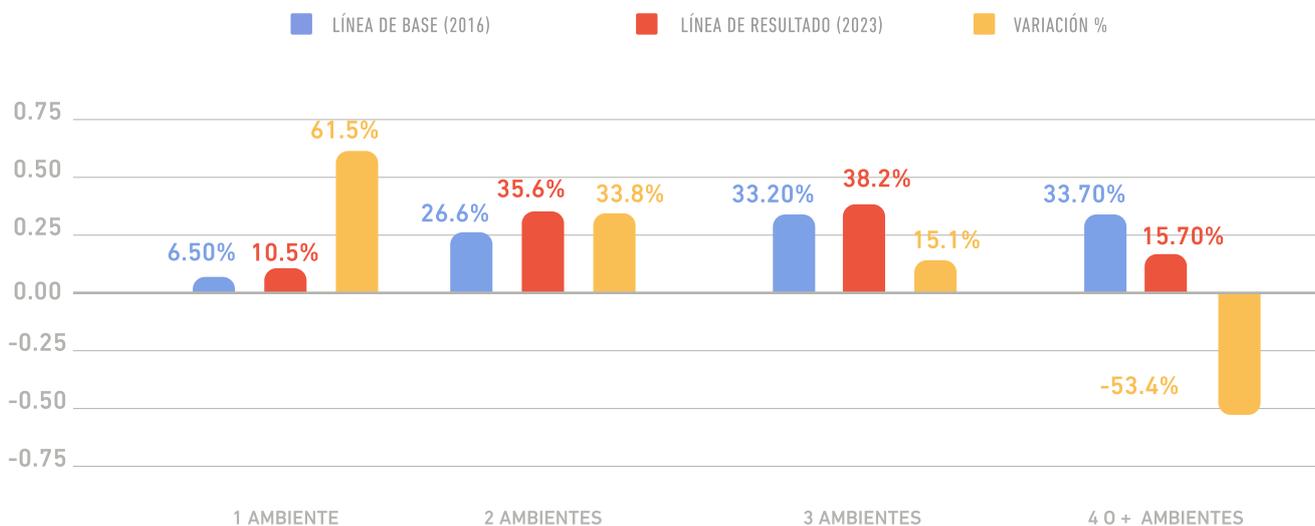
Fuente: IVC - Censo (2016); ACIJ - Relevamiento propio (2023)

La ejecución del PIRU también tuvo un impacto en términos en relación al tamaño de las viviendas: en comparación con el 2016, la situación actual presenta un aumento de la proporción de viviendas con uno, dos o tres ambientes, y, como contrapartida, una reducción de aquellas de cuatro ambien-

tes o más (Gráfico 17). Esto está posiblemente relacionado tanto con la morfología constructiva de las viviendas de Papa Francisco, como con la demolición de viviendas en el macizo histórico.

GRÁFICO 17

CAMBIOS EN CANTIDAD DE AMBIENTES DE LAS VIVIENDAS



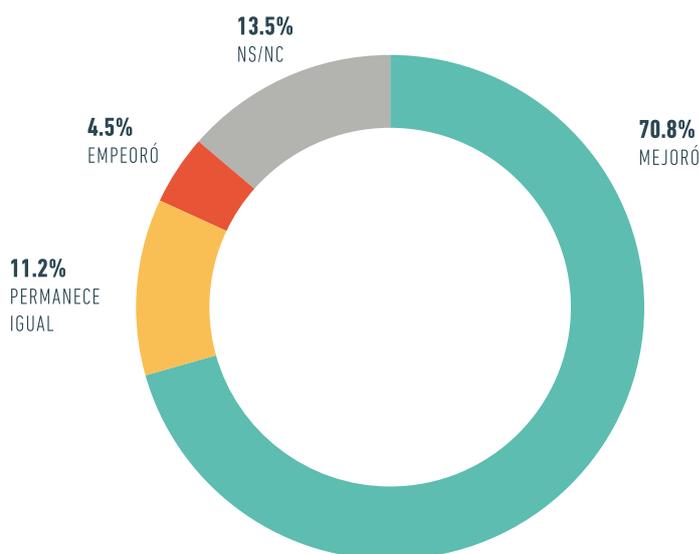
Fuente: IVC - Censo (2016); ACIJ - Relevamiento propio (2023)

Con respecto a la percepción de los vecinos y vecinas de la Villa 20 sobre el desarrollo de obras de vivienda nueva y mejoramientos de las existentes, **el 99% de los encuestados afirmó que eran obras necesarias y más del 85% las calificó de prioritarias**. De los encuestados adjudicatarios de vivienda nueva, el 70% manifestó que la calidad de su vivienda mejoró con posterioridad a la mudanza. Solo el 5% de

los encuestados consideró que la vivienda nueva es de peor calidad que la anterior y el 11% que se mantuvo igual (**Gráfico 18**). Las percepciones respecto del funcionamiento de los consorcios fueron mixtas: solo un cuarto consideró que era bueno o muy bueno, más del 60% lo calificó de regular y el 10% restante que era malo o muy malo.

GRÁFICO 18

PERCEPCIONES SOBRE CALIDAD DE LA VIVIENDA NUEVA EN COMPARACIÓN CON LA ORIGINAL



Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)

3.3.3. ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS

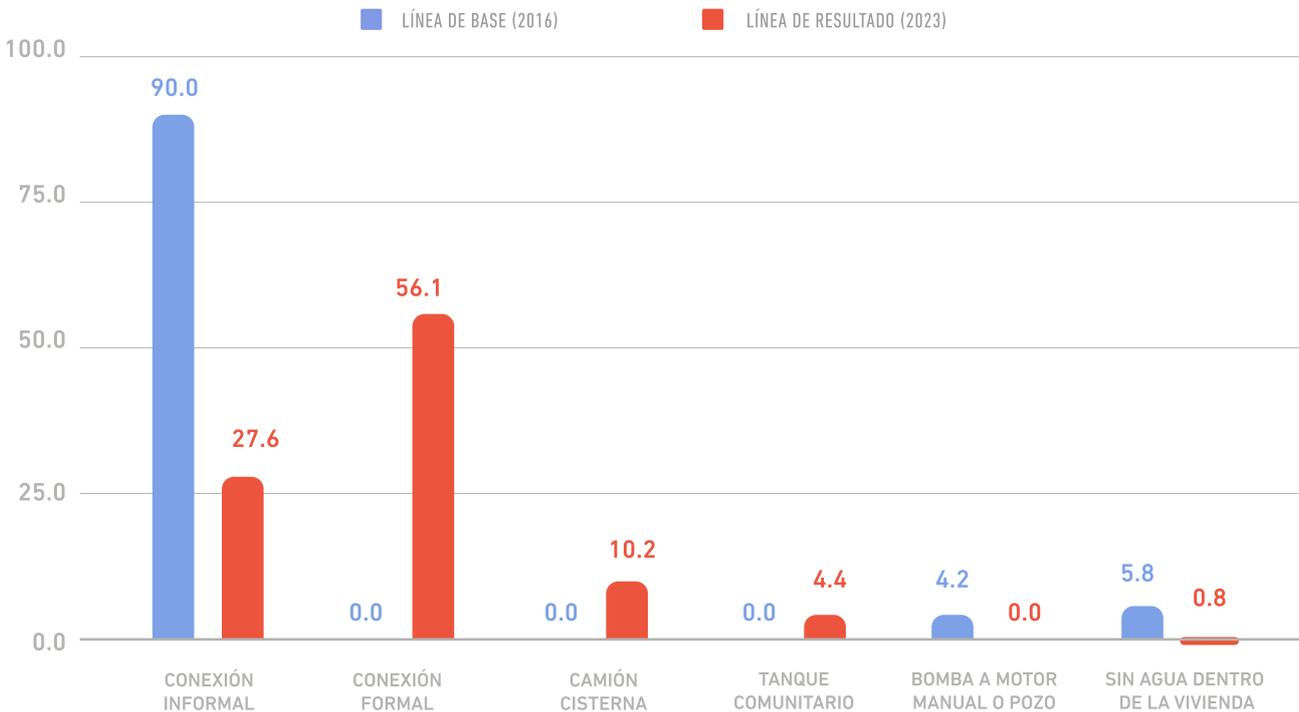
Según los datos reportados por el IVC, a septiembre de 2023 se habían finalizado dos obras de infraestructura, que garantizaban el acceso a servicios públicos a las viviendas nuevas del Barrio Papa Francisco, y se encontraba en ejecución la obra de “ejes principales” para la provisión de la red formal en el Barrio Histórico. Al momento, la obra de “ejes secundarios” de la red de infraestructura del macizo se encuentra licitada, pero con proyección de inicio en el año 2024.

Como en el caso anterior, el análisis de impacto de estas obras toma como línea de base la información recabada por el IVC en su censo del año 2016. La “línea de resultado” se construye de manera estimada por los datos de la encuesta barrial, puesto que no existe información pública actualizada del número de conexiones. Sin embargo, cabe aclarar que registrar estos cambios en infraestructura es más desafiante, en la medida en que depende de un conocimiento específico del encuestado sobre el tipo de conexiones presentes en su vivienda.

Si se observan las cifras de provisión de agua, en el año 2016 **el 90%** de la población reportaba tener acceso a través de conexiones a la red de agua informal (autogestionada). En contraste, **sólo el 27,6%** de los encuestados reportó estar en esta situación en el año 2023. Tras la ejecución de las obras, **el 38%** de los encuestados manifestaron tener conexión a la red pública de agua potable, aunque sin medidor instalado, y un 18% con medidor individual. Los datos de conexiones a la red se contraponen con el 10,2% que reportó el uso de camiones cisternas como mecanismo de provisión principal. Sin embargo, el crecimiento de la población dependiente de este servicio de emergencia puede explicarse, en parte, por el propio desarrollo de la red formal en el barrio histórico, que afectó fuertemente el funcionamiento de la red anterior durante todo el transcurso de las obras. Asimismo, la encuesta registró un 15% de respuestas que decían tener problemas de presión de agua y cortes durante la mayor parte del día.

GRÁFICO 19

ACCESO AL AGUA: 2016 VS 2023



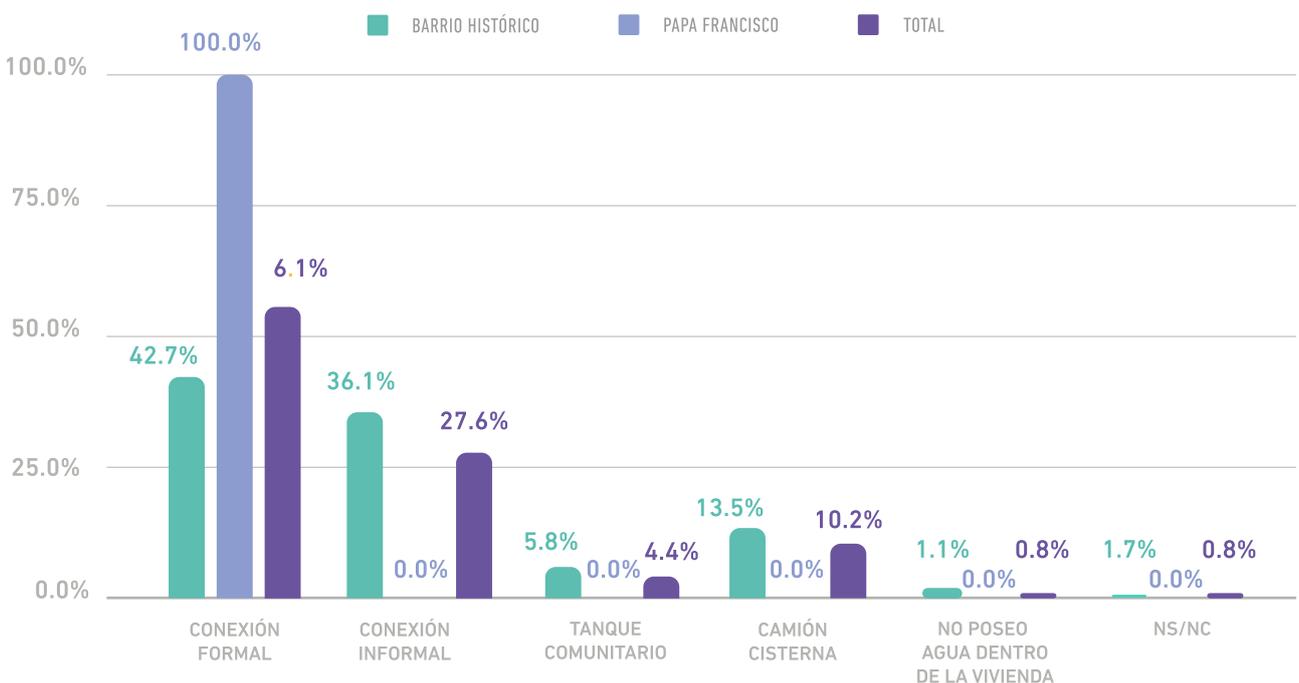
Fuente: IVC - Censo (2016); ACIJ - Relevamiento propio (2023)

Por otro lado, si se desglosan los datos de acceso al agua potable de acuerdo al sector del barrio, pueden notarse diferencias sustanciales. Con las dos obras de infraestructura específicas terminadas, en el Sector Papa Francisco el 100% de las viviendas se encuentran conectadas a la red formal de

infraestructura. Por el contrario, en el barrio histórico sólo el 42,7% de los encuestados manifestó encontrarse en esa situación respecto al agua, con solo un 5,8% reportando tener conexiones con medidor conectado.

GRÁFICO 20

ACCESO AL AGUA SEGÚN SECTOR DEL BARRIO



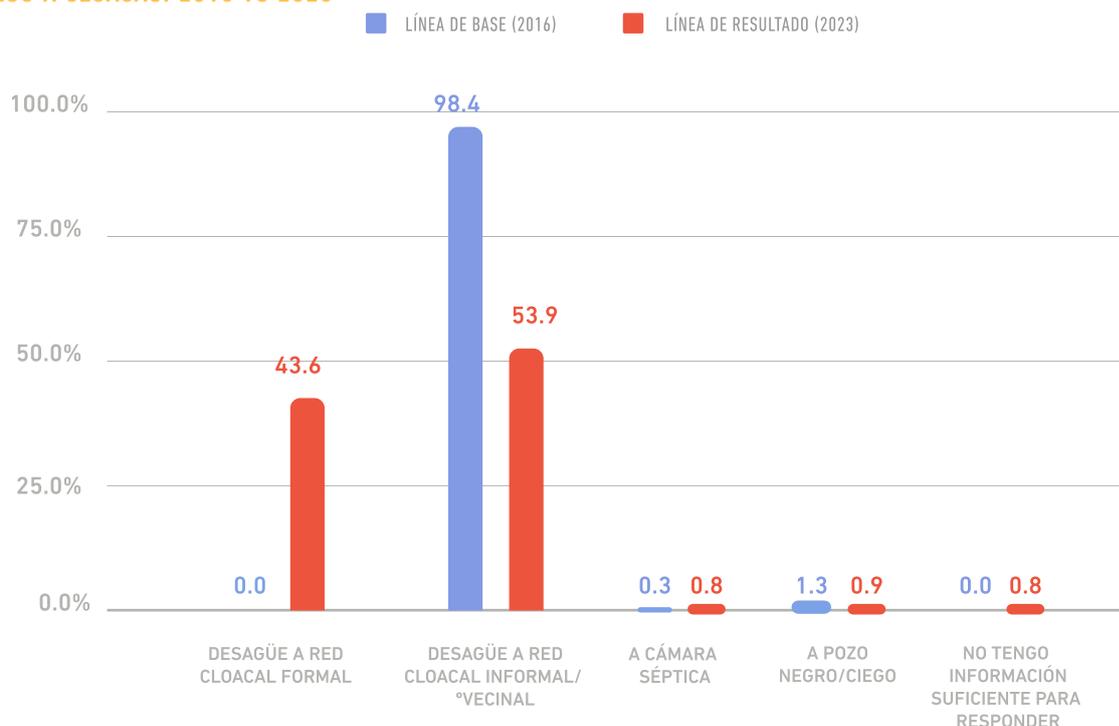
Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)

Respecto a las conexiones cloacales, la Villa 20 no contaba con un desagüe de red formal antes de la implementación del PIRU. La totalidad de las viviendas del barrio se encontraban conectadas a una red pluvio-cloacal informal (autogestionada). De acuerdo a la encuesta, en 2023 el 44% de los encuestados reportó contar con conexiones a la red pú-

ca (Gráfico 21). Sin embargo, al igual que con el servicio de agua potable, los porcentajes cambian cuando dejan de considerarse las cifras de quienes viven en las viviendas nuevas. Entre quienes viven en el barrio histórico, el 70,8% de los encuestados manifestó seguir conectado a la red informal, y solo un 26,3% contar con conexiones formales (Gráfico 22).

GRÁFICO 21

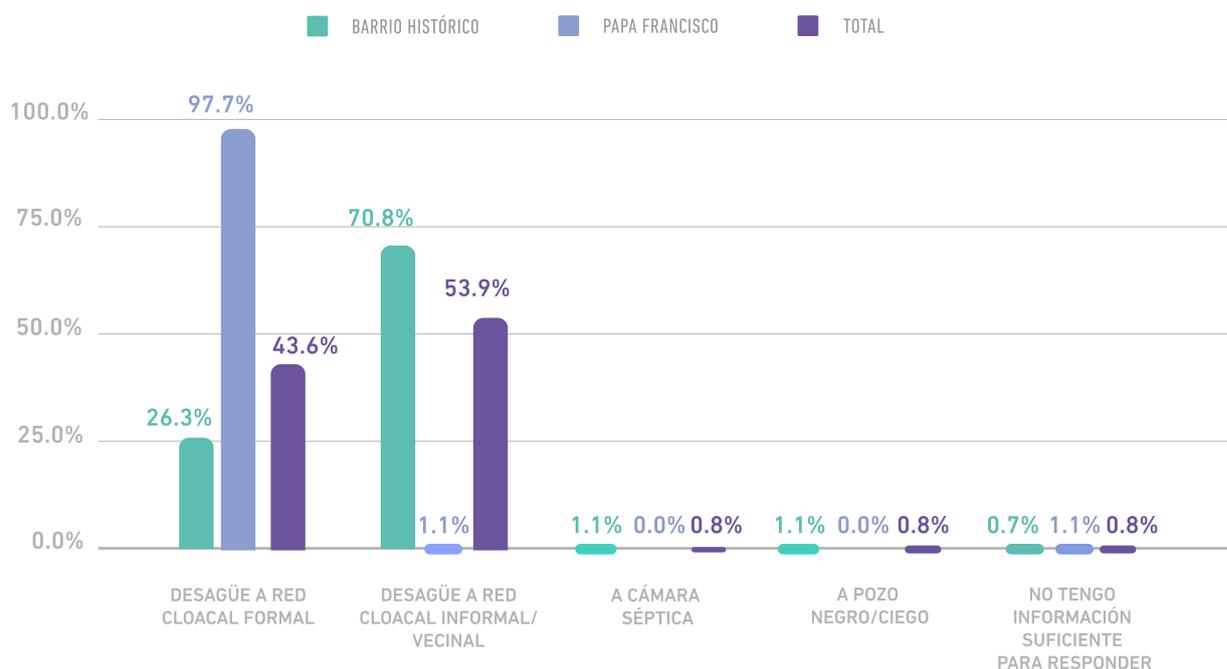
ACCESO A CLOACAS: 2016 VS 2023



Fuente: IVC - Censo (2016); ACIJ - Relevamiento propio (2023)

GRÁFICO 22

ACCESO A CLOACAS POR SECTOR DEL BARRIO



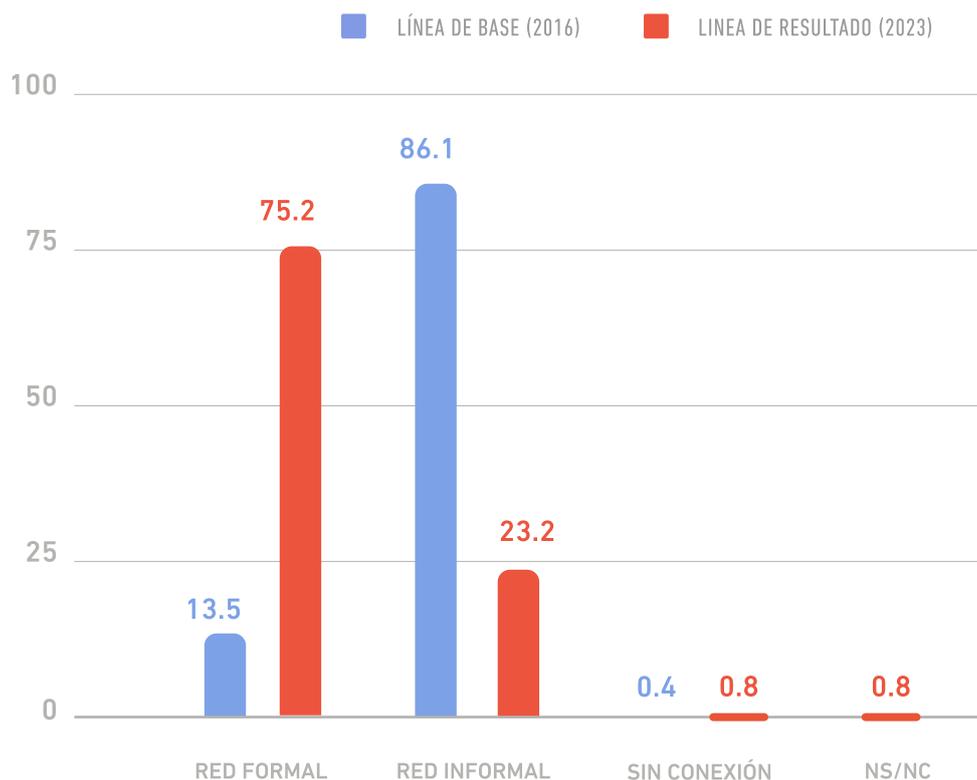
Fuente: IVC - Censo (2016); ACIJ - Relevamiento propio (2023)

Finalmente, en relación al servicio de electricidad, previo al inicio del PIRU el 86,1% de las viviendas contaban con conexiones eléctricas informales y sólo el 13,5% con acceso de la red formal con medidor individual instalado. En contraposición, a 2023 el 75,2% de los encuestados manifestaron tener conexiones formales a la red eléctrica, y solo el 23,2% mantenerse conectado a la red informal (Gráfico 23). Como en los casos anteriores, los datos también presentan

diferencias significativas según el sector del barrio que se analice. Respecto de la prestación del servicio, el 92% de los encuestados manifestó tener acceso a la electricidad sin cortes y con buena tensión durante todo o la mayor parte del día. Sin embargo, también el 30% reportó haber perdido electrodomésticos o herramientas de trabajo producto de la conexión eléctrica.

GRÁFICO 23

ACCESO A LA RED ELÉCTRICA: 2016 VS 2023



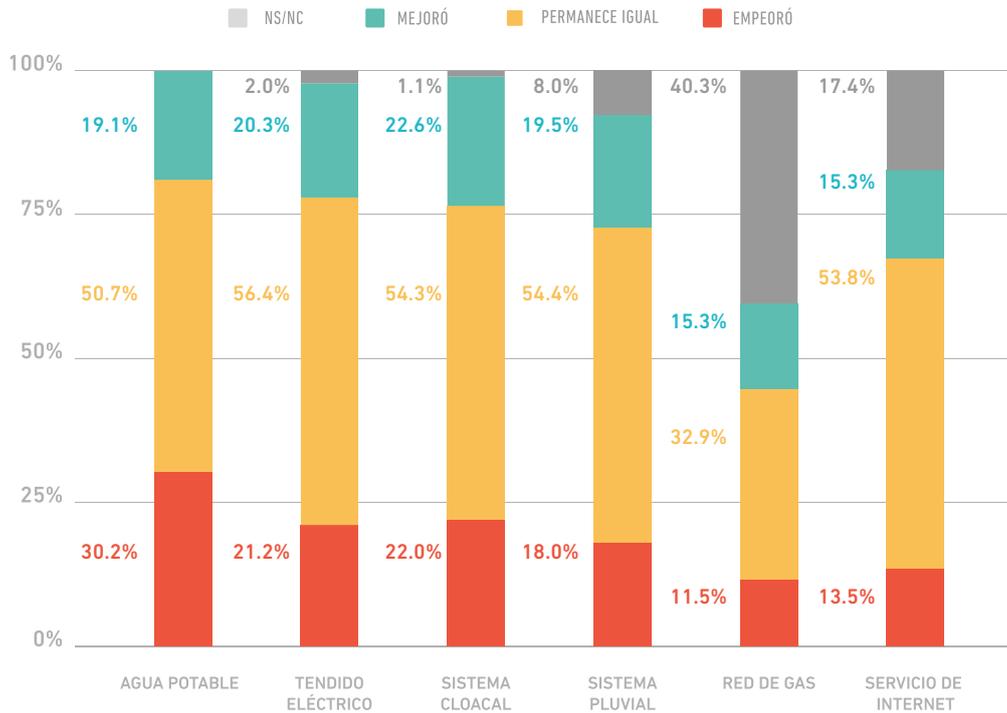
Fuente: IVC - Censo (2016); ACIJ - Relevamiento propio (2023)

En relación a la percepción sobre la relevancia y pertinencia de las obras de infraestructura de red eléctrica, de agua y saneamiento, **el 98% de los encuestados consideraron que son obras necesarias y más del 93% coincidieron en que también son prioritarias**. Esta valoración se mantiene constante, independientemente del género o del sector de residencia del entrevistado. Sin embargo, las percepciones respecto de **los resultados de las obras** en términos de mejora de los servicios, son mixtas. La mitad de quienes respondieron considera que el acceso a los servicios permaneció igual, y sólo un 20% del total manifiesta que efectivamente las obras resultaron en una mejora (Gráfico 24). Respecto del agua potable, el 30% de los encuestados respondió que las obras empeoraron su acceso. Sin embargo, es probable que esto se explique porque al momento del relevamiento las obras estaban en proceso de ejecución y los cortes de servicio eran frecuentes. Cabe destacar también que las obras de la red de gas sólo se desarrollaron para el Sector Papa Francisco.

ce igual, y sólo un 20% del total manifiesta que efectivamente las obras resultaron en una mejora (Gráfico 24). Respecto del agua potable, el 30% de los encuestados respondió que las obras empeoraron su acceso. Sin embargo, es probable que esto se explique porque al momento del relevamiento las obras estaban en proceso de ejecución y los cortes de servicio eran frecuentes. Cabe destacar también que las obras de la red de gas sólo se desarrollaron para el Sector Papa Francisco.

GRÁFICO 24

PERCEPCIONES SOBRE MEJORAS EN LOS SERVICIOS



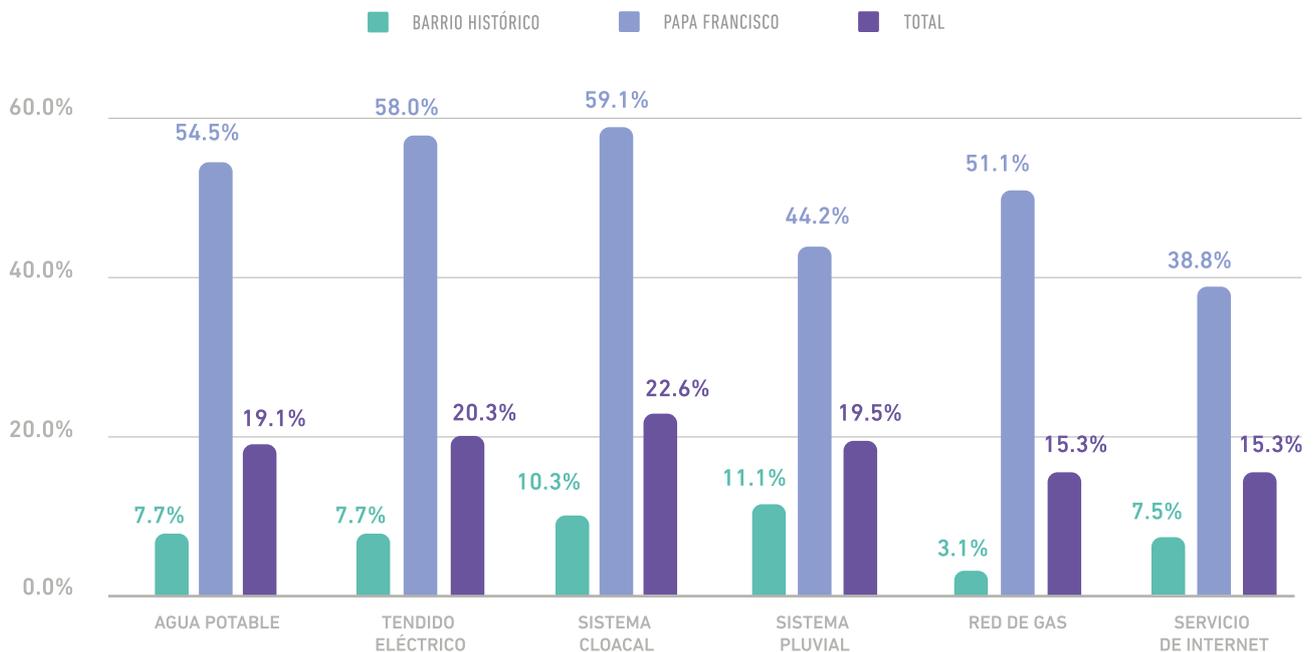
Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)

Cuando se analizan los datos de acuerdo a las características poblacionales del respondente, puede observarse que las percepciones de mejora en el acceso a servicios varía significativamente entre quienes fueron relocalizados a las viviendas nuevas y quienes no. Para simplificar la comparación, el **Gráfico 25** registra únicamente las respuestas de

aquellos que valoraron positivamente las obras, según el sector del barrio al que pertenecen. A partir de ello puede verse que en Papa Francisco, donde las redes de infraestructura se encuentran finalizadas, los resultados de las obras son valorados positivamente en una magnitud muy superior que en el barrio histórico, en todos los rubros.

GRÁFICO 25

PERCEPCIONES DE MEJORA SEGÚN SECTOR DEL BARRIO



Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)

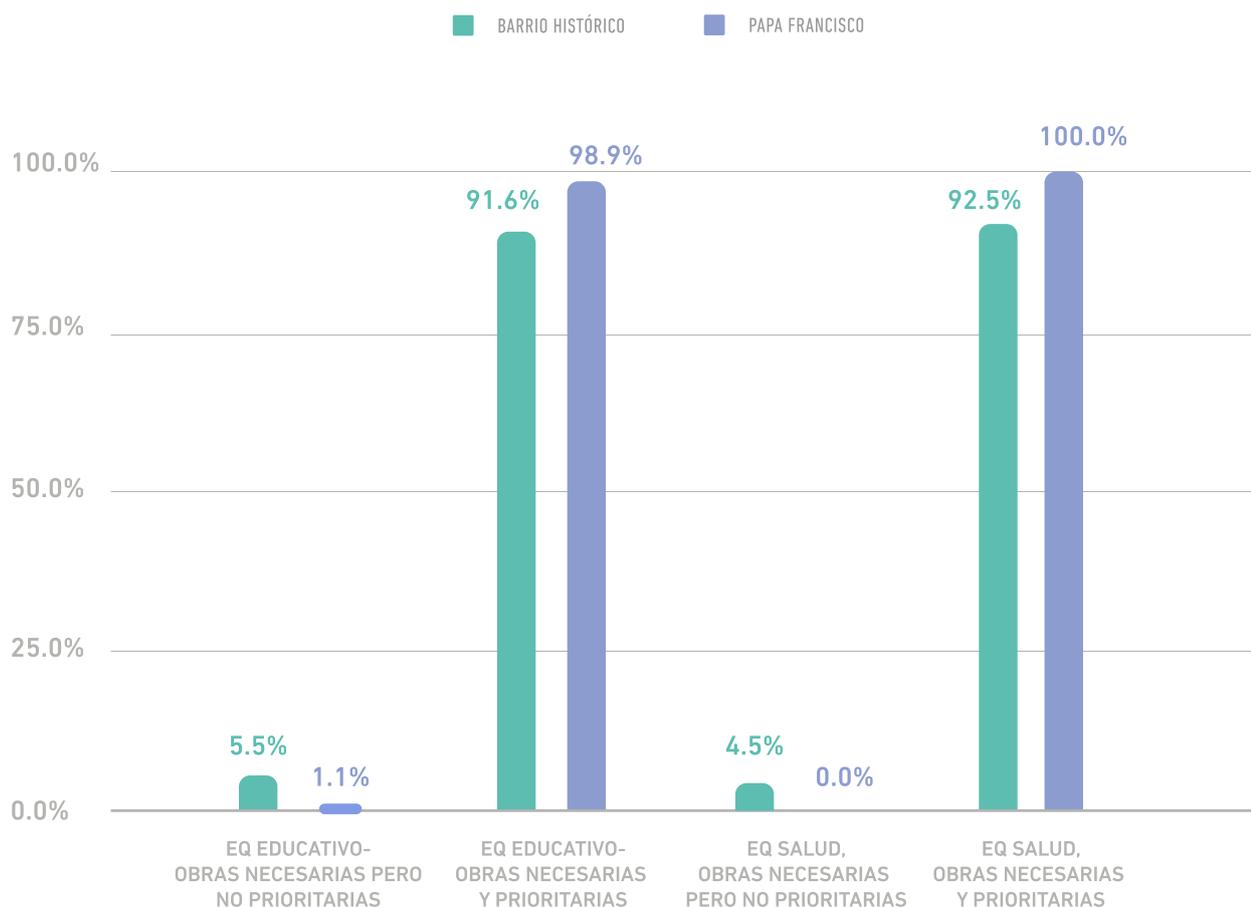
3.3.4. ESPACIOS COMUNITARIOS, VERDES, EDUCACIÓN, SALUD

De acuerdo a los datos oficiales del gobierno local, las obras relativas a la provisión de infraestructura escolar, de salud y espacios verdes representaron en conjunto solo el 10% del presupuesto del Proyecto Integral de Reurbanización. Sin embargo, posiblemente esta estimación deje fuera otros recursos destinados por los Ministerios de Salud y Educación a los equipamientos del barrio, que no están directamente asociados al PIRU. Por ejemplo, la construcción del nuevo centro de salud (CeSAC N° 43) se dio previo al inicio del programa y, por tanto, no se encuentra incluido en las partidas analizadas en este informe. Sin embargo, aun con estas salvedades, la inversión en estas áreas resultó sustancialmente menor que en obras de infraestructura de vivienda y servicios.

El relevamiento comunitario reflejó que las obras asociadas con equipamiento educativo y de salud son evaluadas como necesarias por más del 97% de los encuestados. Aunque en promedio el 93% de las respuestas califican a este tipo de obras como prioritarias (además de necesarias), las personas relocalizadas a viviendas nuevas tienden a considerarlas más prioritarias que aquellas que aún viven en el barrio histórico (Gráfico 26). Por otra parte, las obras relacionadas a espacios públicos fueron valoradas como necesarias por más del 98% de los encuestados, y las referidas a locales comerciales y oficinas públicas por más del 80%. Sin embargo, este tipo de obras son en general consideradas menos prioritarias, tal como se muestra en el Gráfico 27. No existen diferencias significativas de evaluación por género.

GRÁFICO 26

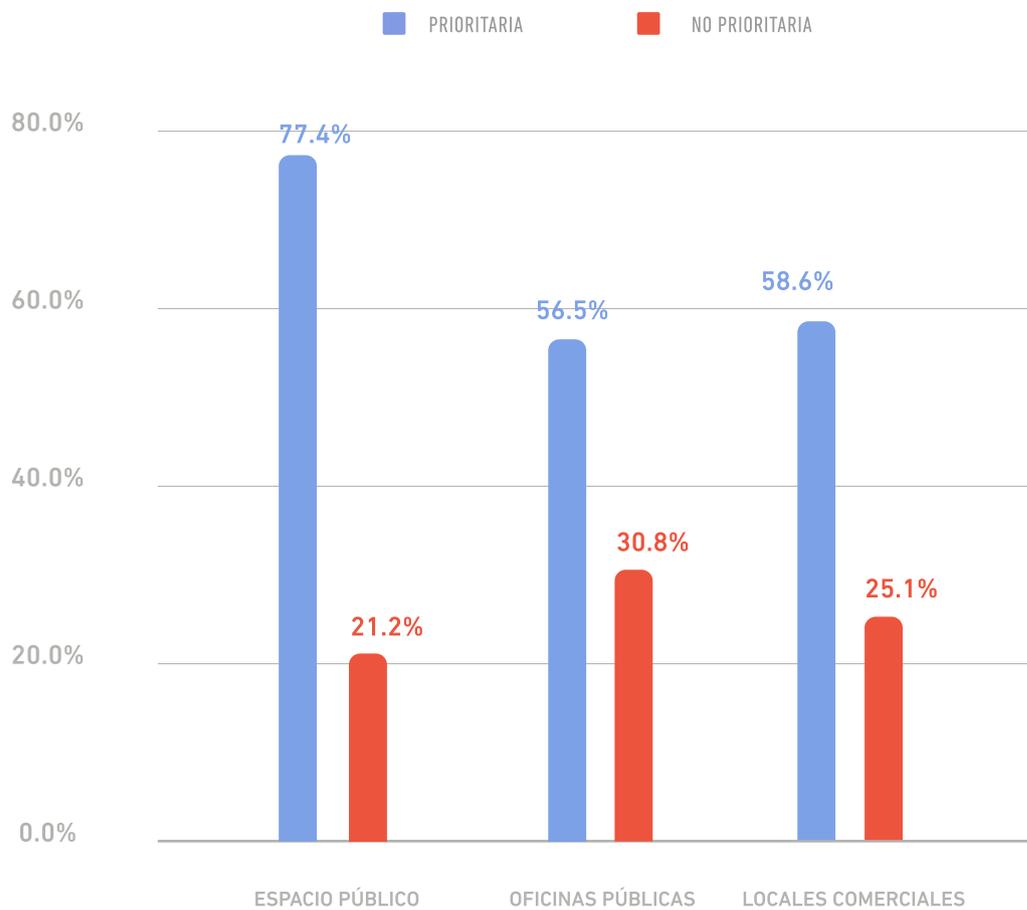
PRIORIZACIÓN DE OBRAS SEGÚN RESIDENCIA



Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)

GRÁFICO 27

PRIORIZACIÓN DE OBRAS SEGÚN TIPO DE OBRA



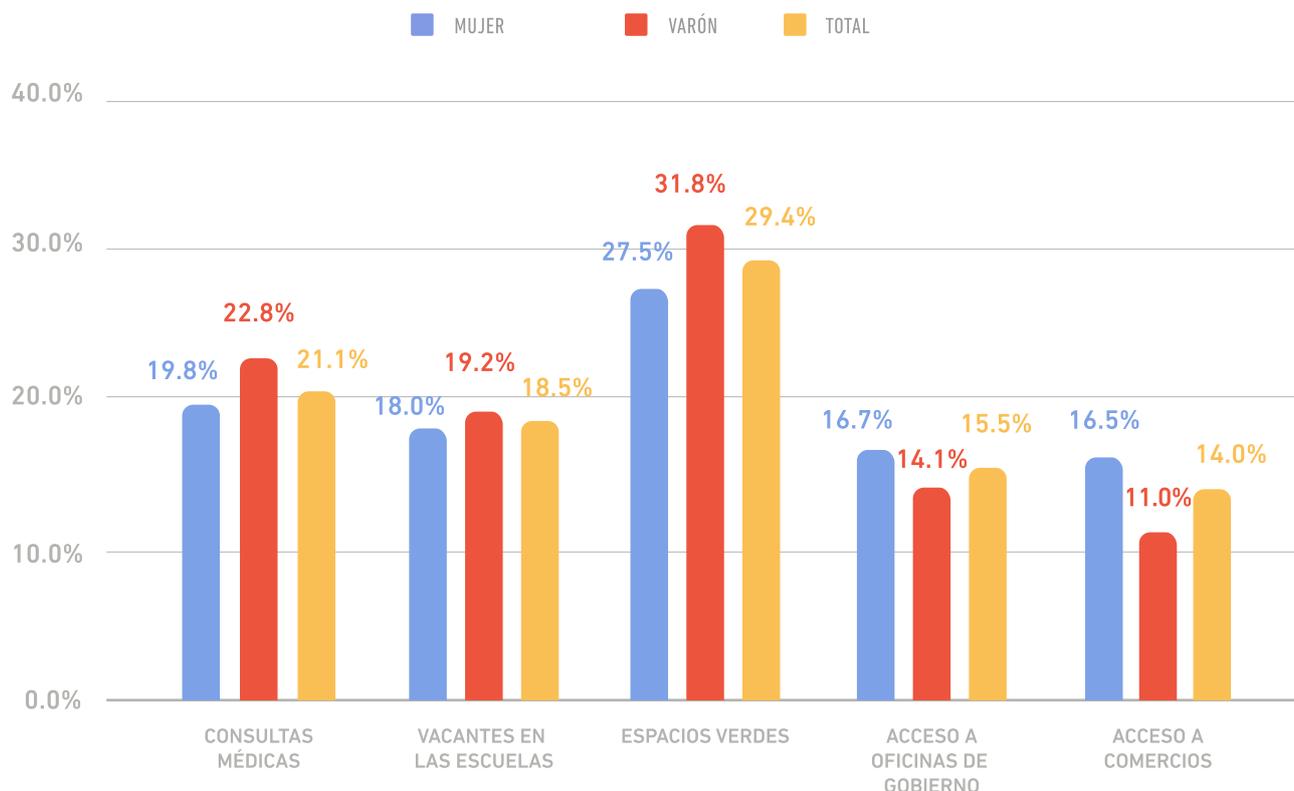
Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)

Sobre las percepciones de mejoras a partir de las obras o intervenciones públicas, los resultados son bajos. **Sólo cerca del 20% consideró que hubo un cambio positivo respecto al acceso a consultas médicas o a vacantes escolares**, y menos del 15% en promedio consideró que hubo mejoras relacionadas a acceso a oficinas de gobierno o locales comerciales. El acceso a espacios públicos sí tuvo una percepción de mejora, con cerca de un tercio de respuestas en este sentido.

Sin embargo, solo el 35% estuvo de acuerdo en la afirmación de que las obras en espacio público redundaron en que las calles fueran transitables de manera segura y estuvieran mejor iluminadas.

GRÁFICO 28

PERCEPCIÓN DE MEJORAS SEGÚN GÉNERO



Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)

3.3.5. REGULARIZACIÓN DOMINIAL Y CONSORCIAL

De acuerdo a los datos del IVC, hasta septiembre de 2023 se habían finalizado los procesos de escrituración de 1233 unidades funcionales del Barrio Papa Francisco (1209 viviendas nuevas y 24 locales comerciales), y 131 se encontraban pendientes de escrituración. Del total de unidades escrituradas, el 33,9% se encuentran a nombre de dos co-titulares (masculino-femenino), el 46% en favor de un único titular femenino, el 16,2% a nombre de un único titular masculino, y solo el 3,8% a nombre de dos cotitulares del mismo género (2,6% femeninos, 1,22% masculinos). A grandes rasgos, estas cifras muestran que hubo 1651 personas que resultaron adjudicatarias de viviendas (con titularidad única o compartida), de las cuales el 61% fueron mujeres. Sin embargo, al no contar con datos censales desagregados es difícil evaluar en qué medida esta distribución de titularidad se corresponde con la composición de las estructuras familiares del barrio. Las cifras podrían estar escondiendo casos de viviendas escrituradas a nombre de un único titular, en desmedro de los derechos de su pareja.

De acuerdo a lo relatado por referentes comunitarios y trabajadores estatales, en los comienzos del PIRU los procesos

de escrituración se ejecutaron sin un criterio preestablecido respecto de la titularidad de las viviendas. La definición sobre quiénes serían los adjudicatarios quedaba a discreción de las propias familias. Para algunas referentes, esta indefinición gubernamental no contempló que las dinámicas de poder intrafamiliares perjudicaban sistemáticamente a las mujeres en la definición de la titularidad dominial. Este aprendizaje llevó a las organizaciones a trabajar con efectores estatales en un protocolo que incorporara perspectivas de género o criterios de actuación en casos de violencia doméstica. En etapas posteriores, el equipo de abordaje social del IVC terminó por adoptar como regla informal la escrituración de las viviendas de Papa Francisco a nombre de los dos co-titulares registrados (jefe/a de hogar y cónyuge). Recién en 2023, la Operatoria de Regularización Dominial del macizo histórico incorporó de manera formal estas consideraciones, e incluyó un protocolo de actuación para los casos de violencia de género, así como la exigencia de no adeudar cuotas alimentarias para constituirse como titular.

En relación con el pago de las viviendas, la operatoria de adjudicación establece que el valor de la cuota no podrá superar el 20% de los ingresos familiares al momento de la firma del plan financiero. Los resultados de la encuesta confirman

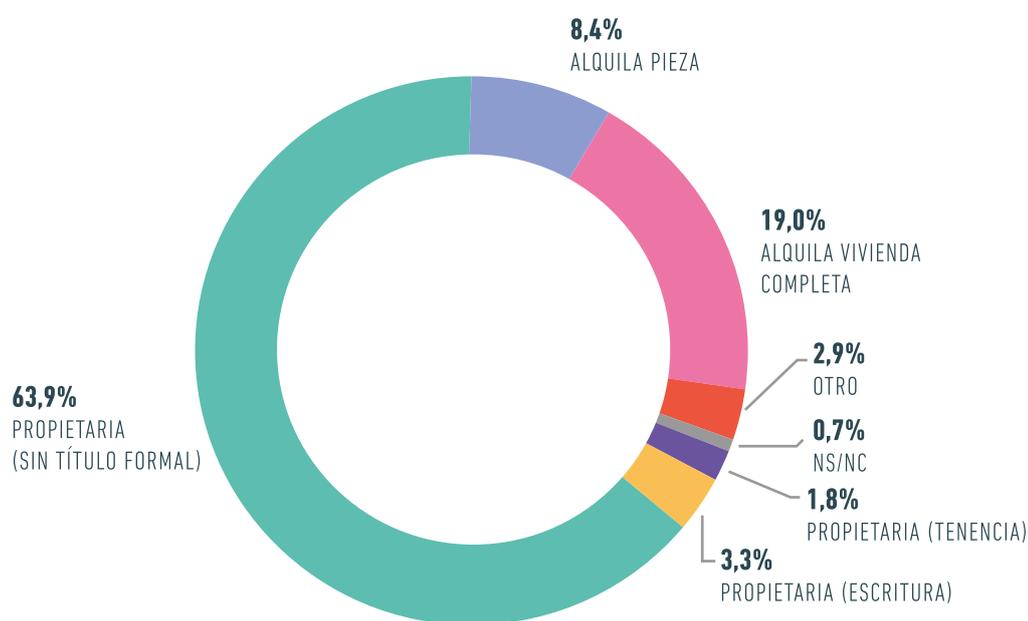
el cumplimiento de esta cláusula, con solo un 5% de los casos que manifestaron afrontar pagos superiores a esta proporción de ingresos. Pese a ello, el 18% de los encuestados reportaron estar atrasados en los pagos del crédito.

Las cifras de morosidad detectadas en la encuesta se concide con los créditos que el IVC reporta refinanciados: de los 1141 créditos informados, el 16,8% debieron reestructurarse de acuerdo a las cláusulas previstas. Sin embargo, el organismo detecta un porcentaje mayor de morosidad, con un 40% de los casos con retrasos de más de 6 meses.

Finalmente, aunque la operatoria de regularización dominial del barrio histórico aún no se encuentra implementada, el relevamiento sugiere que cerca del 70% de quienes residen en el barrio son propietarios de su vivienda, el 20% inquilinos que alquilan viviendas completas y un 8,4% que lo rentan habitaciones en viviendas compartidas. Estas cifras elevadas sugieren que cualquier abordaje en materia de regularización deberá contemplar mecanismos que garanticen el derecho y el acceso a la vivienda de familias inquilinas.

GRÁFICO 29

TENENCIA DE LA VIVIENDA



Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)

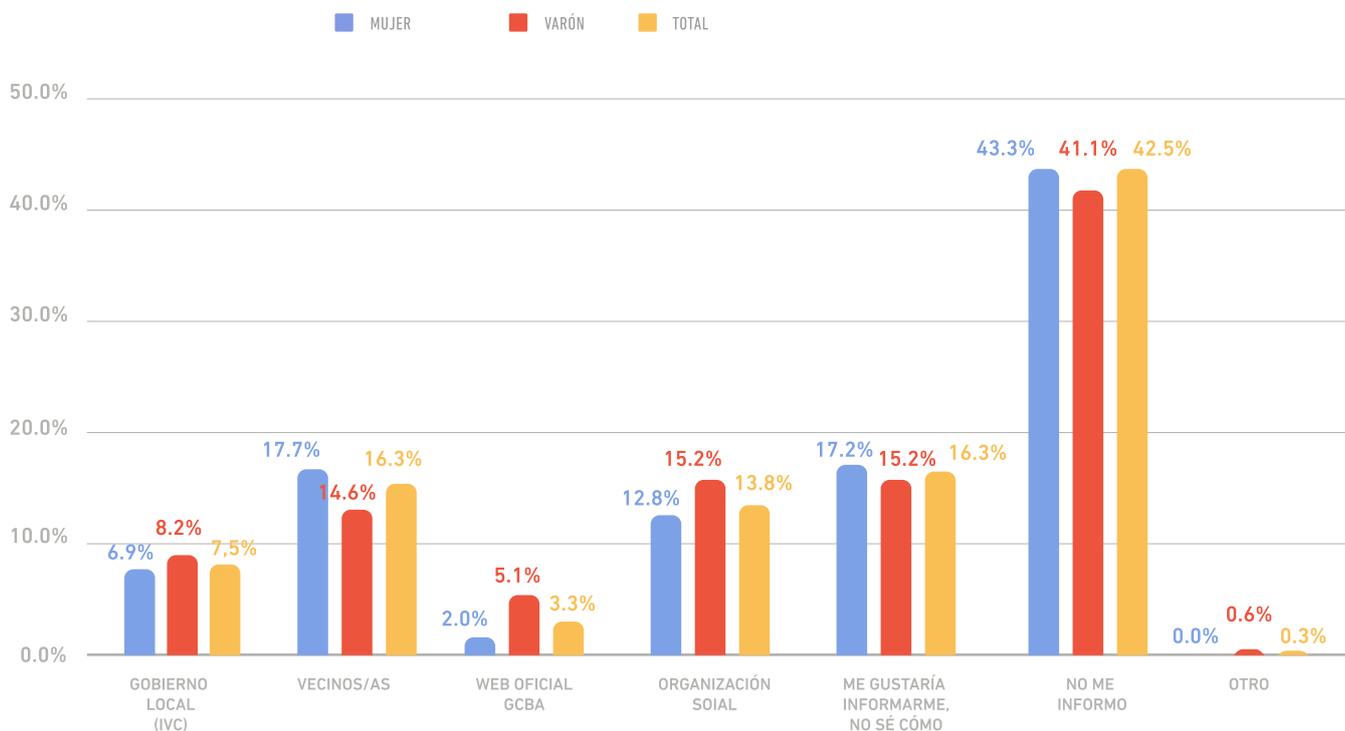
3.3.6. PERCEPCIONES, TRABAJO Y MODELO DE GESTIÓN

Por último, en relación al acceso a la información, cuatro de cada diez encuestados respondieron que no se informan sobre las obras que el gobierno local desarrolla en el barrio. Sin embargo, el 16,3% contestó que le gustaría informarse pero no sabe cómo hacerlo (Gráfico 30). Por otro lado, un tercio de los encuestados dijo recibir información sobre estos procesos a través de otros habitantes del barrio (16,3%) o

mediante organizaciones sociales (13,8%). Solo el 10% utiliza como fuente de información los medios oficiales, sean los espacios convocados por el IVC (7,5%) como las páginas web del GCBA (3%).

GRÁFICO 30

ACCESO A LA INFORMACIÓN SEGÚN GÉNERO



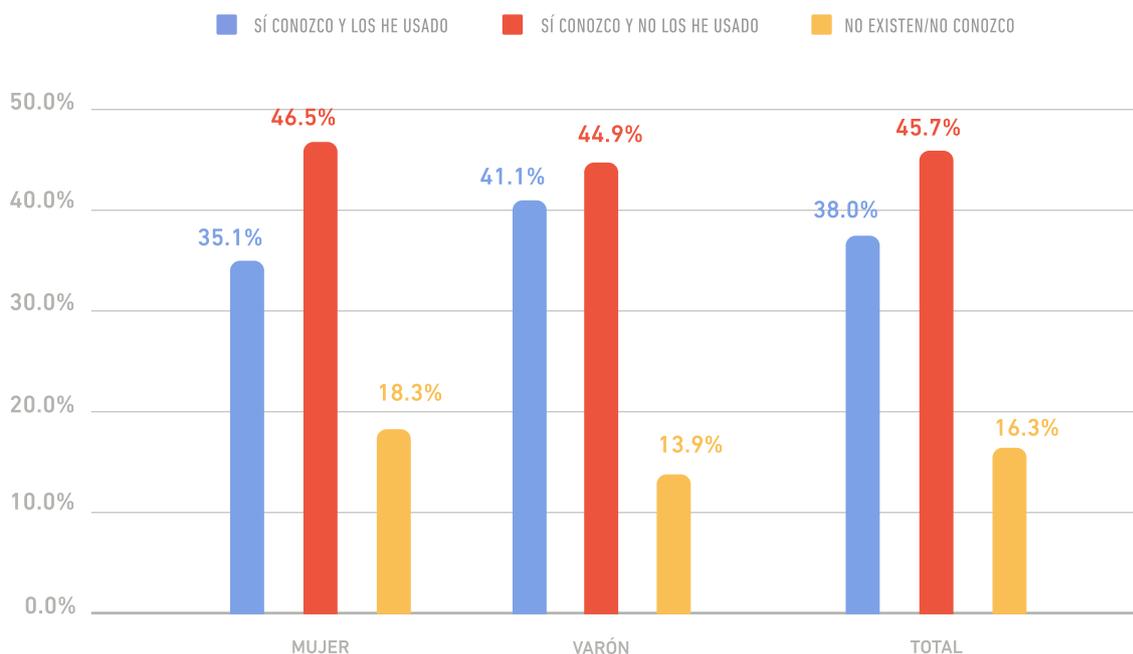
Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)

Respecto a los modelos de gobernanza comunitaria, el 83,7% de quienes respondieron la encuesta dijo conocer los espacios de gestión, pero solo el 46,5% reconoció haber participado alguna vez en ellos. El 16% restante desconoce directamente su existencia. En este caso, las mujeres encuestadas

parecen conocer y participar menos de los espacios de gestión que los varones. Sin embargo, este dato contrasta con una percepción general de que son las mujeres quienes más participan en los espacios contemplados por el PIRU.

GRÁFICO 31

CONOCIMIENTO Y USO DE ESPACIOS DE GESTIÓN SEGÚN GÉNERO



Fuente: ACIJ - Relevamiento propio (2023)



4. REFLEXIONES FINALES

Durante los últimos ocho años, los cuatro Proyectos Integrales de Reurbanización (PIRU) iniciados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2016 han tenido un fuerte correlato en la asignación y ejecución presupuestaria. Con partidas que superan en cien veces el financiamiento recibido en el período anterior, estos proyectos marcaron un quiebre con la política habitacional que se centraba en paliar la emergencia.

Centrados en la construcción de viviendas nuevas e infraestructura, el PIRU de la Villa 20 tuvo una ejecución presupuestaria creciente hasta 2018, donde alcanzó su pico. A partir de ese momento, con la finalización de las primeras licitaciones de obras, la ejecución presupuestaria comenzó a descender. En términos reales, el proyecto implicó una inversión de \$50.433 millones de pesos, ejecutado en más del 80% por el Instituto de Vivienda de la Ciudad.

El análisis comparativo desarrollado en este informe muestra que efectivamente la inversión en la construcción de viviendas tuvo un impacto positivo y directo en las condiciones habitacionales del barrio. **Las dos mil soluciones habitacionales nuevas implicaron una reducción del número de personas y de familias por vivienda, y una baja en el hacinamiento.** La apertura de calles y pasajes, además de mejorar la ventilación e iluminación, permitió el tendido de nuevas redes de infraestructura, que se observan en las cifras de conexiones formales a las redes de agua potable, saneamiento y electricidad.

Sin embargo, los datos también reflejan que **las condiciones de quienes habitan el macizo continúan siendo sustancialmente más desfavorables en materia habitacional que la de aquellos que fueron adjudicatarios de viviendas en el Barrio Papa Francisco.** Los niveles de hacinamiento son superiores entre quienes siguen viviendo en el barrio histórico, y los porcentajes de acceso a conexiones formales de servicio muy inferiores. Mientras que en los nuevos edificios la totalidad de las unidades cuentan con infraestructura formal, en el resto del barrio solo 4 de cada 10 tiene conexión a la red de agua formal, y solo 2 de 10 a los desagües cloacales. La seguridad en la tenencia es también un eje que solo se ha logrado garantizar, por el momento, en los nuevos edificios. El impacto diferencial de las obras se refleja también en las percepciones registradas en las encuestas. Casi la totalidad de las personas entrevistadas coinciden en que las obras de viviendas e infraestructura son necesarias y prioritarias,

pero solo el 20% considera que estas implicaron una mejora en los servicios. Sin embargo, este porcentaje agregado esconde diferencias sustantivas entre los encuestados: un 60% de los encuestados residentes de Papa Francisco efectivamente percibe mejoras, contra solo el 10% del barrio histórico. Efectivamente, los avances fueron especialmente significativos para quienes se mudaron a los nuevos edificios, con 7 de cada 10 considerando que la calidad de su vivienda mejoró.

Estos resultados demuestran que para garantizar mejoras en las condiciones habitacionales y el acceso a servicios de manera igualitaria, **la inversión pública a futuro debe priorizar la consolidación del barrio histórico.** Esto implica la finalización de las obras de infraestructura de redes primarias y secundarias, la apertura de calles, pasajes y pulmones de manzana, la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento de las existentes, y la ejecución de las operatorias de regularización dominial que garanticen la seguridad en la tenencia de todos los habitantes.

Para ello, viabilizar el acceso a la información sobre el desarrollo de las obras de manera accesible y actualizada es un desafío fundamental. Aún cuando el proyecto de Villa 20 ha incorporado mesas de gestión barrial y talleres por manzana, existe aún un porcentaje alto de familias que no cuenta con información oficial, y que desconoce los mecanismos de participación vigentes, pese a manifestar interés en involucrarse. Repensar de qué manera la circulación de información y el ejercicio de la participación puede darse de maneras fluidas y activas es un desafío pendiente. En este marco, respetar la entidad de las Mesas de Gestión Participativa es una prioridad. Sin embargo, la generación y difusión de datos oficiales en estos espacios es imprescindible para habilitar procesos de monitoreo comunitarios, que permitan repensar los diseños de políticas públicas para hacerlas más adecuadas y efectivas.

Impulsar proyectos de monitoreo por parte de las comunidades y de la sociedad civil es fundamental para mejorar la ejecución de las políticas públicas y garantizar la transparencia de estos procesos. Solo anclada en el territorio, y de manera situada se puede hacer una evaluación integral de las políticas públicas, que permitan mejorarlas para asegurar una integración social y urbana realmente inclusiva.



por la igualdad y la justicia