

INFORME COMPARATIVO SOBRE

LOS PROCESOS DE

REURBANIZACIÓN DEL

BARRIO MUGICA,

VILLA 20 Y PLAYÓN

DE CHACARITA

ABRIL 2024



por la igualdad y la justicia

OPEN
CONTRACTING
PARTNERSHIP

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ)

PROGRAMA DERECHO A LA CIUDAD

REDACCIÓN Y REVISIÓN

Catalina Marino

Camila Jorge

Pablo Vitale

FOTOGRAFÍAS

Pablo Vitale

DISEÑO GRÁFICO

María Nela Díaz

www.acij.org.ar



Foto: Pablo Vitale

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
<hr/>	
2. PRESUPUESTO, LICITACIONES Y CONTRATACIONES PÚBLICAS	7
<hr/>	
3. IMPACTOS DE LOS PROCESOS DE REURBANIZACIÓN	11
3.1. Modelos de integración y soluciones habitacionales	12
3.2. Acceso a servicios públicos	14
3.3. Percepciones comunitarias sobre impactos e importancia de las obras	16
3.4. Percepciones sobre los espacios de participación	18
<hr/>	
4. REFLEXIONES FINALES	20



Foto: Pablo Vitale

1. INTRODUCCIÓN

En los años 2021 y 2023, realizamos un monitoreo comunitario de las obras de integración sociourbana realizadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en tres barrios populares: el Barrio Mugica, la Villa 20 y el Playón de Chacarita. Estos proyectos habían sido anunciados por el gobierno local en 2016, y avanzaron con distintos diseños, alcances y metodologías. Ocho años después, este informe realiza un ejercicio de análisis comparado que busca evaluar los impactos de estos procesos, identificar patrones en el abordaje de los distintos barrios, y complejizar los análisis de las políticas públicas de cara a desafíos futuros. Con ello se espera también incentivar mecanismos de monitoreo comunitarios sobre las inversiones públicas en barrios populares, que habiliten diseños de políticas públicas adecuadas a las necesidades y prioridades de las comunidades que afectan.

En pos de estos objetivos, nuestro monitoreo consistió, por un lado, en el análisis del presupuesto y las contrataciones públicas realizadas en el marco de los procesos de integración socio-urbana, y, por el otro, en la evaluación de impactos de las obras. Esto implicó el despliegue de distintas estrategias de acceso a la información pública, generación y recolección de datos.

Para analizar las licitaciones y obras llevadas adelante en estos barrios se relevaron primero los datos publicados en el portal oficial del gobierno (BA Obras), y se realizaron pedidos de información pública a los organismos involucrados -principalmente el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) y la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU)-. Estos datos se complementaron con los informes trimestrales del Consejo de Gestión Participativa (CGP) del Barrio Mugica y con la información provista en las Mesas de Gestión Participativa y Mesas Técnicas de la Villa 20 y el Playón de Chacarita.

Para medir los impactos de los programas de reurbanización, realizamos un relevamiento comunitario a través de una encuesta implementada por los propios habitantes de los barrios¹, que

¹ El instrumento y metodología utilizada para la encuesta fue diferente entre los barrios. El proyecto inició en diciembre de 2021 en el Barrio Mugica, donde se encuestó a 579 vecinos y vecinas de todos los sectores del barrio, a través del método "bola de nieve". Para los casos de Villa 20 y Playón de Chacarita se diseñaron muestras representativas de la población, según el sector del barrio de residencia, incluyendo todos los módulos de vivienda nueva, y las manzanas del barrio histórico. La recolección de datos se realizó entre junio y julio de 2023 en la Villa 20 (362 encuestas), y en entre septiembre y octubre del 2023 en Playón de Chacarita (289 encuestas).

recogió los cambios en sus condiciones habitacionales, así como sus evaluaciones y percepciones. En el caso de Villa 20 y Playón de Chacarita buscamos trazar una comparación entre la situación previa y posterior a la reurbanización en una serie de variables. Para ello utilizamos como referencia de la situación inicial ("línea de base") los censos realizados por el gobierno local previo al comienzo de las obras. Dado que no existió un relevamiento oficial posterior a la ejecución de los programas, para medir sus impactos ("línea de resultado") utilizamos la información recogida a través del cuestionario. Siempre que fue posible, este instrumento buscó replicar la medición de variables registradas en los censos, para obtener datos actualizados que pudieran ser comparables con la información disponible previa a la reurbanización. En los tres barrios, los cuestionarios también incluyeron preguntas relacionadas con las percepciones comunitarias sobre los efectos de las obras de provisión de servicios básicos, de vivienda y de equipamiento, cambios generales de calidad de vida, mecanismos de participación y acceso a la información del proceso de reurbanización.

A partir de los hallazgos de cada caso, el presente informe busca profundizar el análisis de la implementación de los procesos de integración sociourbana y las obras involucradas desde una perspectiva comparada. Para ello, hemos seleccionado solo algunas variables de las relevadas en los estudios de caso². El primer capítulo revisa la asignación presupuestaria que el gobierno local destinó a cada uno de los barrios, y analiza los procesos de licitaciones públicas llevadas a cabo en cada proceso. El segundo apartado analiza los impactos que el proceso de reurbanización tuvo en cada caso, poniendo en perspectiva los distintos modelos de abordaje, los impactos en términos de acceso a soluciones habitacionales, acceso a infraestructura de servicios públicos y las percepciones de los propios habitantes. El tercer capítulo revisa los hallazgos del análisis comparado y presenta algunas reflexiones sobre este tipo de procesos, sus oportunidades y desafíos. **El informe concluye con algunos aprendizajes de este proyecto, y destaca cómo este tipo de iniciativas, ancladas en relevamientos comunitarios, son esenciales para el fortalecimiento del acceso a la información pública, la apertura de datos y el ejercicio de la rendición de cuentas ciudadana.**

² Los informes específicos de cada barrio pueden consultarse en: Informe [Villa 20](#), Informe [Playón Chacarita](#), Informe [Barrio Mugica](#).



Foto: Pablo Vitale

2

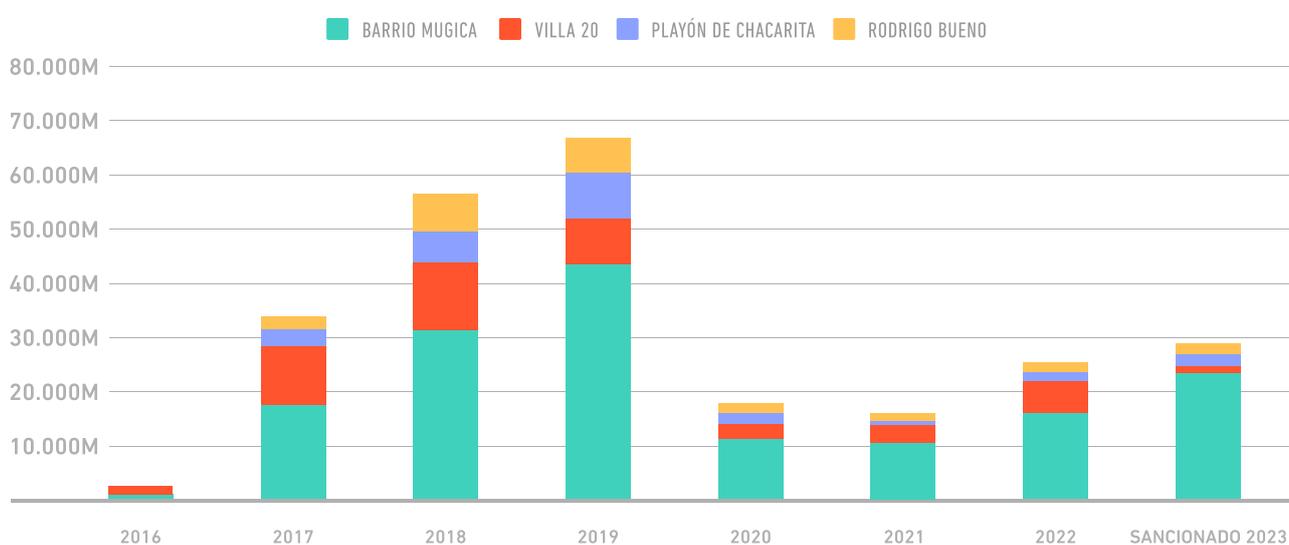
2. PRESUPUESTO, LICITACIONES Y CONTRATACIONES PÚBLICAS

Desde diciembre de 2015 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fue definiendo sucesivamente el proceso integral de reurbanización en cuatro barrios populares de la ciudad: el Barrio Mugica, la Villa 20, el Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno. La ejecución de estos programas tuvo un fuerte impacto en la asignación de las partidas presupuestarias. De acuerdo a la información oficial, si se incluyen los montos sancionados durante 2023³, estos proyectos implicaron hasta el momento una inversión de **248.133 millones de pesos (reales)**⁴.

Como puede observarse en el Gráfico 1, el presupuesto asignado a estos barrios creció de forma constante entre

los años 2016 y 2019, período que coincide con el mayor desarrollo de las licitaciones y la construcción de viviendas nuevas. A partir del año 2020, aún con las obras de infraestructura de servicios públicos en curso, la asignación y ejecución presupuestaria presenta un descenso marcado, con una reducción del 73,21% en 2020, y del 10,76% en 2021, en relación al período inmediatamente anterior. Aunque parte de la reducción de estos años puede explicarse por la readecuación de las partidas en el contexto de la pandemia COVID-19, la recuperación presupuestaria en los dos últimos años de gestión no alcanza los niveles de los períodos iniciales.

GRÁFICO 1: PRESUPUESTO DEVENGADO 2016-2023 POR BARRIO (EN PESOS REALES)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de GCBA.

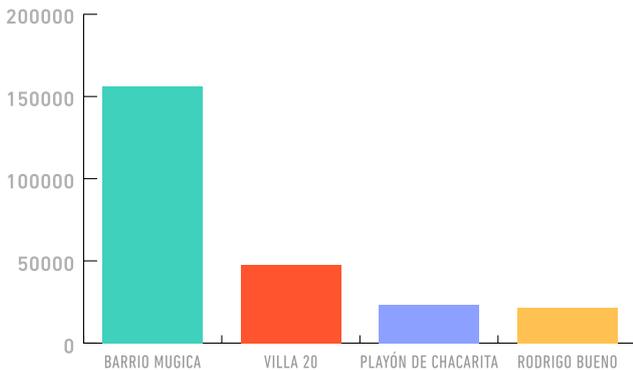
Los datos presupuestarios ilustran también notables diferencias en cuanto a la distribución de recursos entre los proyectos. Las obras realizadas en el **Barrio Mugica** ascienden a **\$155.537 millones** de pesos reales, lo que equivale el 62,6% del presupuesto total de los proyectos de integración. Por su parte, la **Villa 20** tuvo una inversión de **\$47.673 millones** de pesos reales (18,6% del total), mientras que el **Playón de Chacarita** y **Rodrigo Bueno** tuvieron asignaciones de \$23.392 millones y **\$21.701 millones** respectivamente (9,9% y 8,7% del total).

3 Al momento de la redacción de este informe no se encontraban disponibles las partidas presupuestarias devengadas durante el año 2023. Este número está construido con los montos en pesos reales efectivamente devengados entre 2016-2022 (\$219.231 millones) y el total del presupuesto sancionado para 2023 (\$28.902 millones).

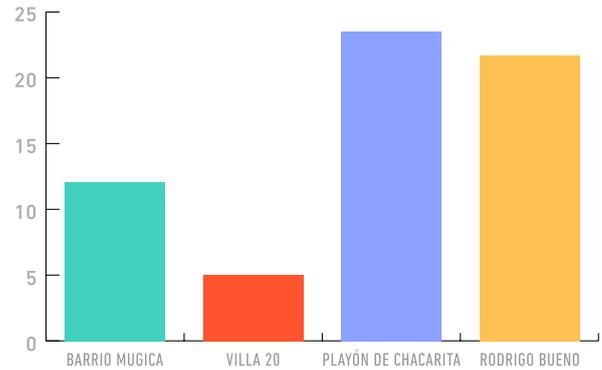
4 Para contemplar las variaciones de los precios en los análisis interanuales efectuados en este informe, se presentan cifras ajustadas a precios reales a julio de 2023 utilizando la variación de precios promedio interanual. Para esto se toma la inflación ene-jul que calcula la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (51%) dando como resultado una inflación promedio anual de 76%.

Esta sobrerepresentación del Barrio Mugica en la asignación de partidas presupuestarias se matiza cuando las inversiones se calculan en relación a la población de cada barrio. Con esta métrica, los proyectos de **Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno** encabezan el podio: con una población aproximada 2.700 habitantes, la inversión por familia en estos barrios asciende a **\$23,5 millones** y **\$21,7 millones respectivamente**. En este caso, **el Barrio Mugica**, con más de 40.000 habitantes, queda en tercer lugar, con

una inversión por grupo familiar de **\$12,1 millones**. Muy por detrás, la **Villa 20**, con una población de 27 mil habitantes tuvo una ejecución presupuestaria promedio de **\$5 millones** por familia. Sin embargo, como se detalla más adelante, el destino de la inversión presupuestaria varió profundamente en cada proyecto, con una notablemente menor cantidad de viviendas construidas en el Barrio Mugica en relación al resto de los barrios.



PRESUPUESTO TOTAL EN MILLONES

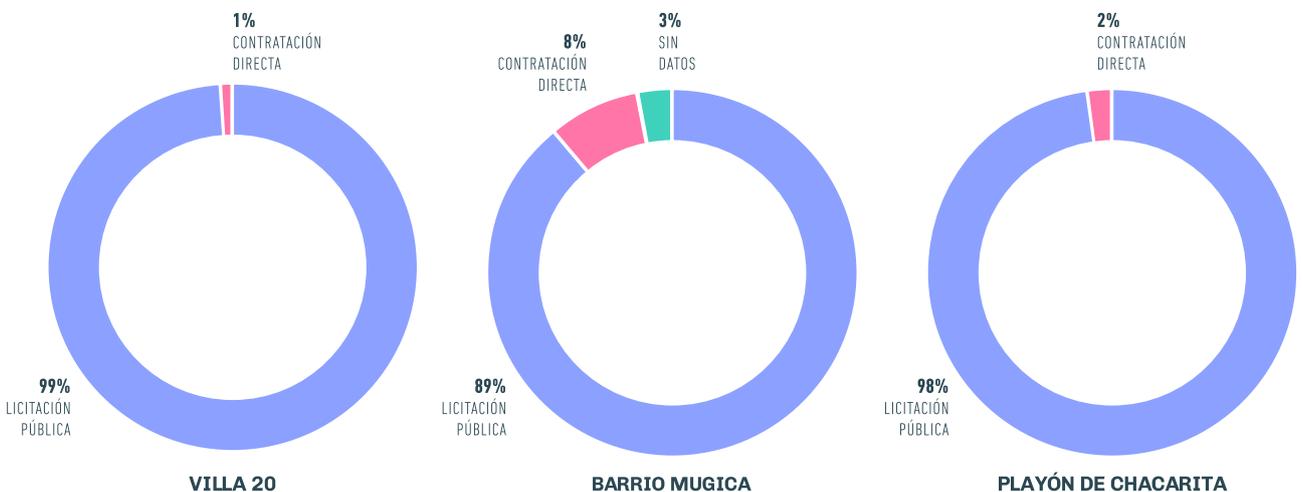


PRESUPUESTO POR FAMILIA EN MILLONES

Respecto de los modos de **contratación**, **la mayor parte del presupuesto fue adjudicado a través de licitaciones públicas**. Hasta el año 2021, este era el caso para el 89% de los fondos del Barrio Mugica, con un 8% del presupuesto ejecutado a través de contrataciones directas y un 3% sin información. En los casos de Playón y de Villa 20, las obras que el Instituto de Vivienda de la Ciudad adjudicó mediante

licitación pública asciende al 98% y 99% del presupuesto ejecutado. En los tres casos, las obras adjudicadas mediante contrataciones directas están asociadas a trabajos de mejoramientos, mantenimiento general, o emergencias, generalmente ejecutadas a través de cooperativas de trabajo del barrio, con una baja representación en el porcentaje total del presupuesto (Gráfico 2).

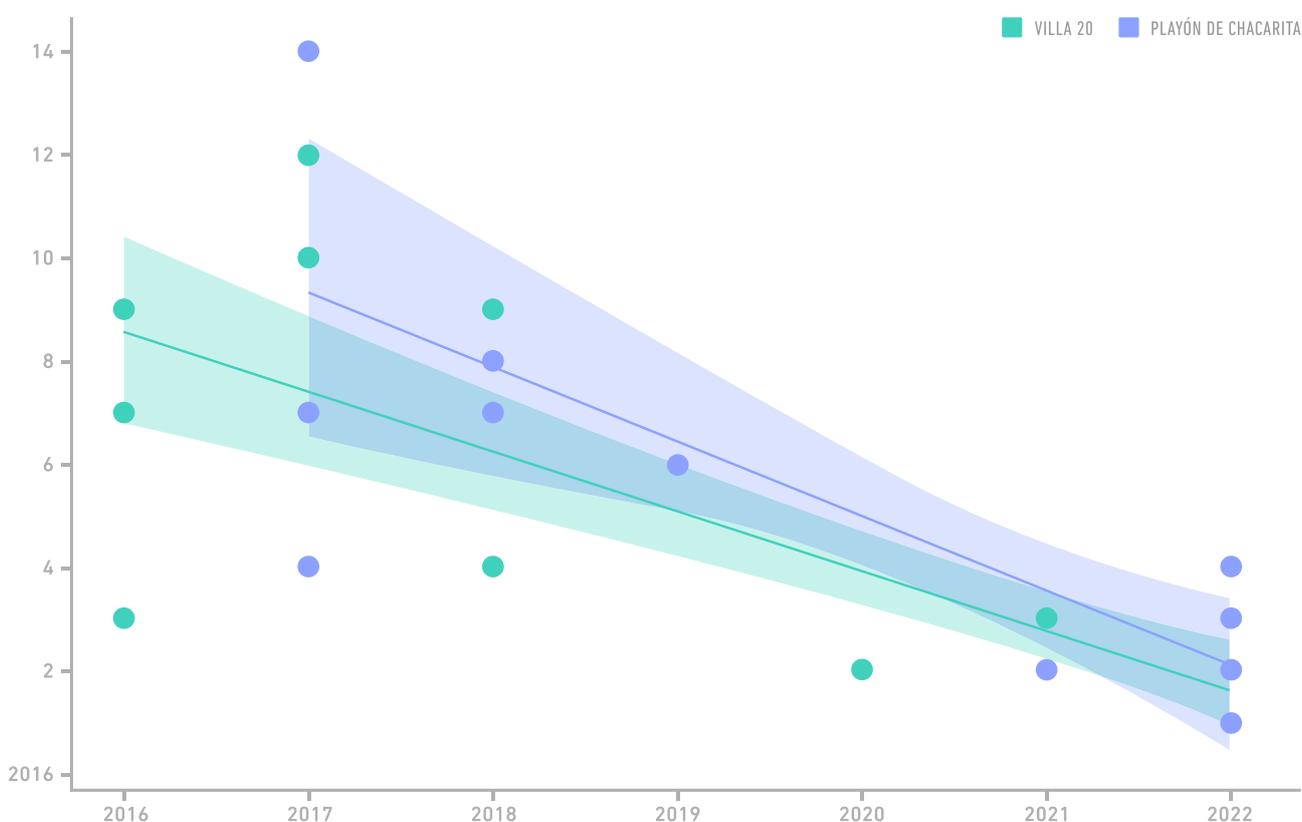
GRÁFICO 2: TIPO DE CONTRATACIÓN, POR BARRIO



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del GCBA.

Aunque las licitaciones públicas fueron el mecanismo privilegiado de contratación en todos los proyectos, la participación empresaria en dichos llamados presenta una tendencia decreciente a medida que avanza el período. El Gráfico 3 registra el número de ofertas recibidas en cada licitación pública, por año, en los proyectos de Playón de Chacarita y Villa 20. En el caso de Villa 20, hubo 16 llamadas a licitaciones en las que participaron 33 empresas, de las cuales 10 fueron adjudicatarias en algún momento. En el caso de Playón, hubo 14 licitaciones, en las que participaron 43 empresas diferentes, de las cuales 12 recibieron alguna adjudicación. En promedio, el número de ofertas por proceso licitatorio fue de 4.8 para el caso de Villa 20, y 6 para Playón. Sin embargo, mientras que al comienzo del período el número de ofertas por licitación promediaba las 8, al final era cercano a 2. Durante el período 2020-2021, la caída en la participación puede estar relacionada con contrataciones de emergencia realizadas durante la pandemia COVID-19. No obstante, también es posible que este fenómeno se deba a un aprendizaje sobre la ejecución de obras en barrios populares, que haya focalizado los incentivos de contrataciones a aquellas empresas que ya contaban con experiencia previa de trabajo en estos barrios.

GRÁFICO 3: CANTIDAD DE OFERTAS RECIBIDAS EN CADA LICITACIÓN, POR AÑO Y POR BARRIO (2016-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del GCBA.



Foto: Pablo Vitale

3

3. IMPACTOS DE LOS PROCESOS DE REURBANIZACIÓN

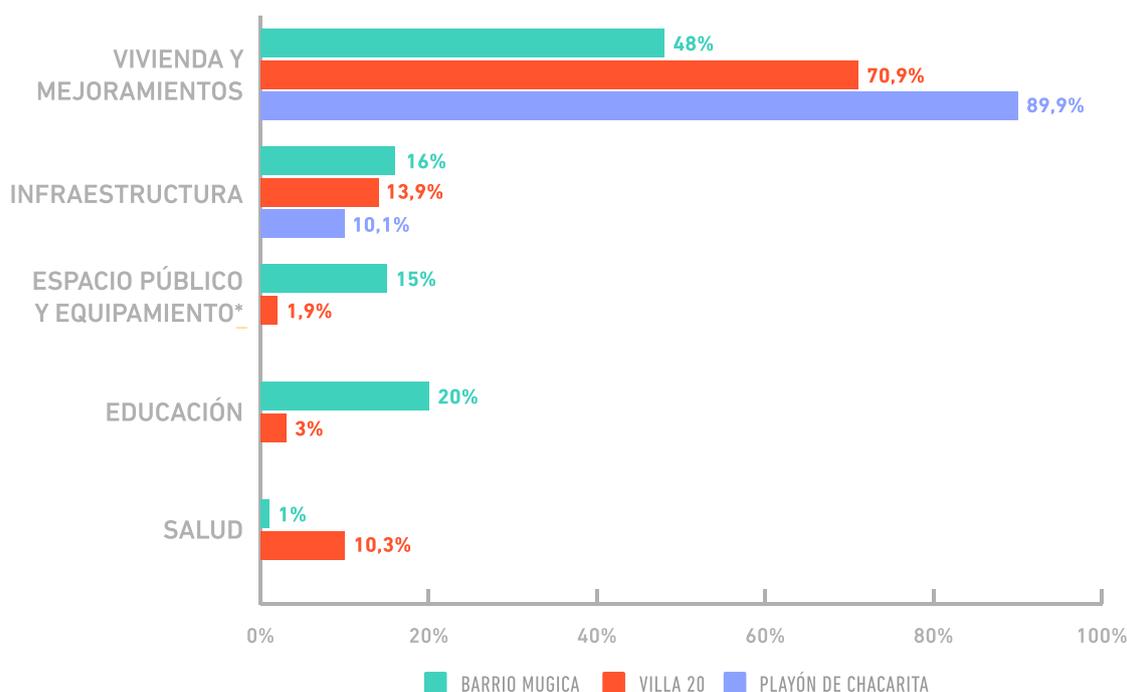
3.1. MODELOS DE INTEGRACIÓN Y SOLUCIONES HABITACIONALES

El análisis desarrollado en el capítulo previo da cuenta de diferencias entre los tres proyectos de reurbanización en relación al flujo de recursos disponibles y los contratistas involucrados. Asimismo, las divergencias entre los abordajes de estas intervenciones también se pueden observar en relación a los tipos de obras desarrolladas en cada barrio. Aunque con distinto alcance, todos los procesos de integración sociourbana implicaron la construcción de viviendas nuevas para la relocalización de familias afectadas por apertura de calles, pasajes y espacios públicos, y el mejoramiento de viviendas existentes. Asimismo, los proyectos incluyeron el

tendido de infraestructura de servicios de saneamiento (agua, cloaca y pluviales) y energía eléctrica, así como el desarrollo de nuevos espacios públicos, vialidades y, en algunos casos, de equipamientos educativos o de salud. Sin embargo, la proporción del gasto asociado a estas categorías de obras ha variado según el barrio.

El Gráfico 4 condensa la distribución del presupuesto según tipo de obra en los tres barrios de análisis. Los datos reflejan las obras desarrolladas entre 2016 y 2021 para el caso del Barrio Mugica, y se extiende hasta 2023 en los casos de Villa 20 y Playón de Chacarita. Aun teniendo en consideración esta aclaración metodológica, las diferencias en el peso relativo de cada categoría de obra entre los barrios sugiere que los modelos de urbanización implementados fueron diferentes.

GRÁFICO 4: DISTRIBUCIÓN DE PRESUPUESTO SEGÚN TIPO DE OBRA Y BARRIO



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del GCBA.

* En el caso de Playón, las obras de 'espacio público' se incluyen en las licitaciones de Infraestructura del macizo histórico.

En el caso del Playón de Chacarita, casi el 90% del presupuesto ejecutado corresponde a obras de vivienda nueva y mejoramientos de edificaciones existentes. **Al interior de esta categoría, se encuentran las partidas asociadas a la construcción de viviendas nuevas (70,6% del total), y aquellas asociadas al desarrollo de obras de mejoramiento, demoliciones y aperturas de calles en el barrio histórico (19,2%). El enfoque centrado en la construcción de vivienda que el proyecto adoptó se observa especialmente cuando se analizan las obras en relación a su población.** Hasta 2023, la construcción de **678 unidades funcionales nuevas**, junto a los 5 mejoramientos integrales finalizados, implican una solución habitacional definitiva para el **65,5% de las familias del barrio**. Este porcentaje alcanza casi al 70% si se consideran también las nuevas soluciones habitacionales provistas a través de créditos de relocalización externa.

Por fuera de la dimensión habitacional, el diseño urbano de Playón de Chacarita estuvo marcado por la apertura de calles (Av. Triunvirato, Palpa, Guevara), la construcción de espacios públicos a lo largo de estos nuevos espacios abiertos, y el tendido de infraestructura de servicios en el macizo histórico. A diferencia de los otros dos barrios analizados, este proyecto no tuvo partidas asignadas a otras áreas como educación o salud. Sin embargo, la ausencia de inversiones en estas áreas puede explicarse por la localización del barrio, y su relativa cercanía a establecimientos educativos y de salud -especialmente en comparación con otros barrios populares de la ciudad-.

En el caso de **Villa 20**, las obras de viviendas nuevas y mejoramientos explican el 71% del presupuesto total del proyecto (Gráfico 4). De esta cifra, solo el 9% corresponde a obras de mejoramientos, demoliciones y 'cicatrizaciones' de viviendas existentes. **El 62% del presupuesto fue destinado a la construcción de las 1665 viviendas nuevas** del Barrio Papa Francisco. Con una población de casi 30 mil habitantes, este número equivaldría a la provisión de soluciones habitacionales definitivas para **el 18% de las familias del barrio**. Si se toman en consideración también los mejoramientos y otras líneas de crédito para relocalización externa (no incluidas en el presupuesto analizado en el Gráfico 4), las soluciones habitacionales definitivas alcanzarían aproximadamente **al 20% de las familias**. En este sentido, si se compara el caso de Playón con el de Villa 20, puede observarse que el alcance de las obras de vivienda en relación a su población es mucho menor en este último.

Aún con un bajo número de viviendas nuevas en relación a su población, el análisis en la Villa 20 permite observar que las intervenciones impactaron en forma directa sobre las condiciones habitacionales de un grupo significativo de familias. De acuerdo al relevamiento, con la provisión de nuevas soluciones, el número de familias por vivienda descendió un 20%. Sin embargo, esta

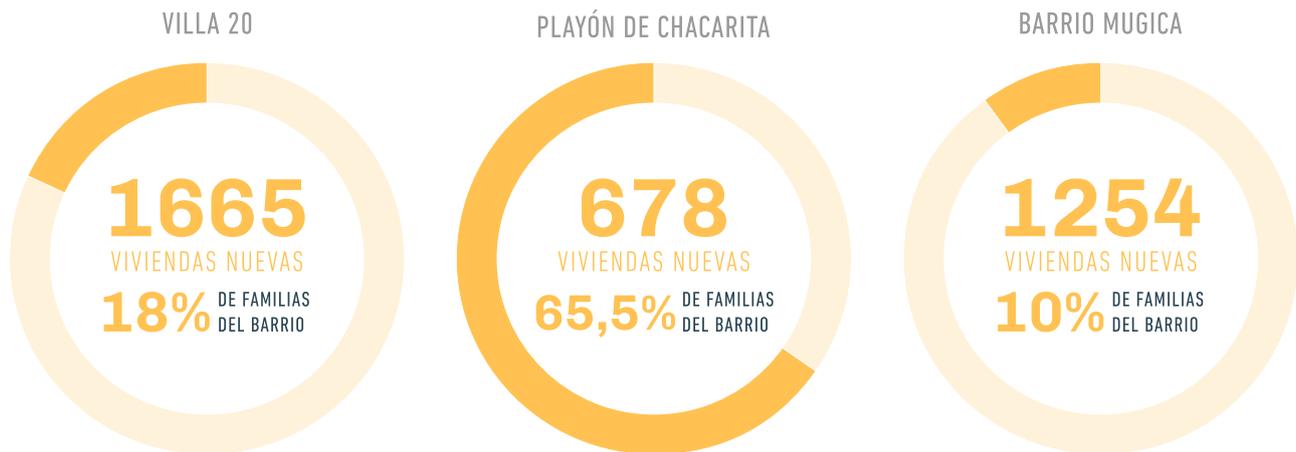
mejora presenta diferencias significativas entre quienes fueron relocalizados y quienes no. De acuerdo a los datos obtenidos, el hacinamiento es 10% superior en el barrio histórico que en Papa Francisco (40,5% vs. 29,55%), y las familias con hacinamiento crítico son más del doble (8,76% vs. 3,41%). Estas diferencias ponen en evidencia cómo, para ser verdaderamente integrales, los proyectos de integración requieren mayor inversión en las obras de vivienda, mejoramiento y consolidación parcelaria, que permita efectivamente garantizar soluciones habitacionales definitivas a las familias que no han sido relocalizadas al Barrio Papa Francisco.

Por fuera de la dimensión de vivienda, los datos muestran cómo el proyecto de integración de Villa 20 fue efectivamente más diverso que el de Playón en términos de obras. La intervención en este caso incluyó la construcción de dos nuevas escuelas primarias⁵ y un edificio nuevo para el centro de salud del barrio (CeSAC n° 18). Sin embargo, las inversiones en estas áreas en el caso de Villa 20 no alcanzan los niveles que se observan en el caso del Barrio Mugica.

La distribución del gasto presupuestario del proyecto de integración del **Barrio Mugica**, sugiere que este modelo de reurbanización fue más amplio, con inversiones que se diversificaron en distintos rubros. Como muestra el Gráfico 4, este proyecto se caracterizó por destinar altos porcentajes de presupuesto a obras relacionadas con educación y espacios públicos, que explican el 20% y 15% del presupuesto respectivamente, en proporciones bastante mayores que los otros barrios. En términos de educación, estas obras implicaron la construcción de dos Polos Educativos, que incluyen una escuela inicial, dos escuelas primarias, una media y un centro educativo para adultos, además de un nuevo edificio para el Ministerio de Educación de la Ciudad. Por su parte, los mejoramientos de espacios públicos incluyeron obras en canchas, plazas, y diversos centros comunitarios.

En términos de soluciones habitacionales y reordenamiento territorial, el caso del Barrio Mugica tuvo una profundidad mucho menor que los otros dos barrios (Gráfico 4). Aún así, como en los casos anteriores, las **obras de vivienda** siguen representando el mayor gasto presupuestario: **48% del total** de los recursos a 2021. En este caso, la construcción de **1.254 viviendas nuevas** y el mejoramiento de 2.642 viviendas existentes implican intervenciones sobre el 30% de las familias del barrio. No obstante, en pocos casos las obras de mejoramiento implicaron rehabilitaciones integrales de las viviendas, por lo que no pueden considerarse soluciones habitacionales definitivas. Por este motivo, el acceso a vivienda adecuada sólo alcanza **al 10% de las familias del barrio**.

⁵ Es posible que existan montos asociados a la construcción de equipamientos educativos y de salud de aquellos respectivos Ministerios, que no estén impactados en estas bases de datos, puesto que no todas las asignaciones presupuestarias detallan el barrio de destino.



3.2. ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS

Otras de las variables a tener en cuenta a la hora de evaluar un proceso de reurbanización refiere a las obras de tendido de servicios públicos e infraestructura. En todos los barrios, la mayoría de la población encuestada en nuestros relevamientos consideró que las obras de infraestructura son necesarias y prioritarias. No obstante, estas se han ejecutado en distinta proporción y con resultados diferentes en el Barrio Mugica, la Villa 20 y el Playón de Chacarita.

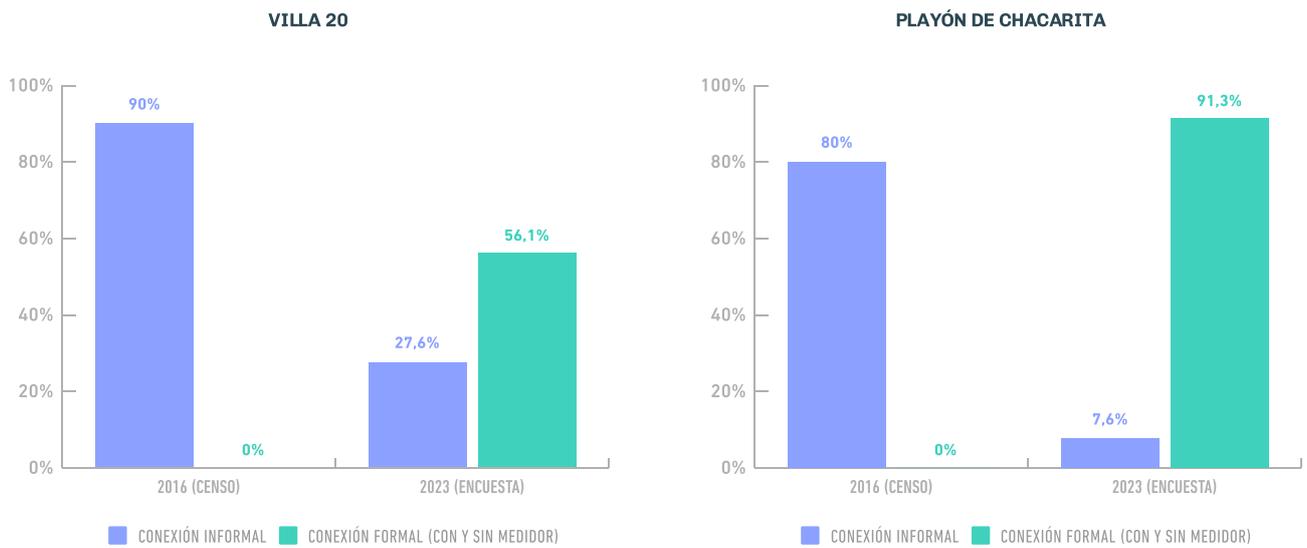
En el caso de **Villa 20**, según los datos oficiales, en el año 2016 no había acceso a la red formal de agua y saneamiento, y solo un 13,5% de las familias contaba con conexiones formales de electricidad. En el marco del proyecto de integración, se iniciaron obras de infraestructura de servicios públicos que proveyeron conexiones formales a las viviendas del Barrio Papa Francisco (finalizadas), y al barrio histórico (aún en ejecución en febrero 2024). De acuerdo a los manifestado por las familias encuestadas en el relevamiento comunitario, en 2023 el 56% contaba con conexiones formales a la red de agua potable, el 44% a desagües cloacales, y el 75% a la red eléctrica. Aunque no existen datos oficiales al respecto, la encuesta sugiere que las obras redujeron fuertemente el porcentaje de familias con conexiones informales. **Mientras que en 2016 nueve de cada diez familias tenían conexiones a servicios informales, en 2023 sólo tres de cada diez manifestaba encontrarse en esa situación.**

En el caso de **Playón de Chacarita**, según datos oficiales del IVC, previo al proyecto de integración sociourbana no existía ninguna conexión formal a las redes de agua y saneamiento, y únicamente un 9% tenía acceso a la red eléctrica formal. **A partir de la ejecución de las obras, en 2023 el porcentaje**

de familias con conexiones informales a servicios públicos se habrían reducido en un 75%. De acuerdo a los datos del relevamiento, el 91% de las familias cuenta con conexiones formales a la red de agua, el 70% a la red cloacal, y el 66% a la red eléctrica.

Estos impactos relacionados al acceso a servicios públicos pueden observarse de manera comparada en los Gráficos 5, 6 y 7. Aunque la mejora en el acceso a infraestructura puede apreciarse en ambos barrios, las diferencias de acceso a servicios formales es notoriamente superior en el caso de Playón. Esta diferencia se explica principalmente por la **proporción de viviendas nuevas** de cada barrio en relación a su población: 18% del total en Villa 20, contra 65% del total en Playón. Puesto que las nuevas unidades funcionales cuentan con infraestructura formal en todos los casos, las conexiones informales remanentes se explican por el limitado nivel de avance de las obras en los barrios históricos. Esta situación deja en evidencia la relevancia fundamental de sostener la continuidad de las obras de infraestructura al interior de los barrios, para efectivamente garantizar que los beneficios de los procesos de reurbanización se distribuyan y sean aprovechados por todas las familias.

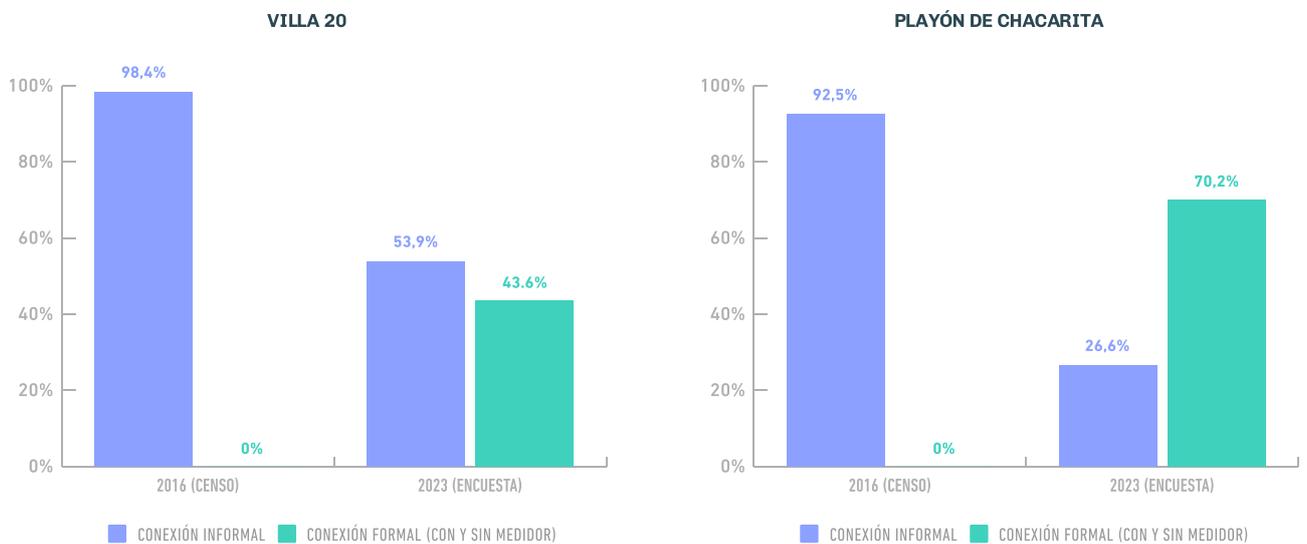
GRÁFICO 5: TIPO DE CONEXIÓN DE AGUA POR BARRIO (2016-2023)



Fuente: Censo de Villa 20 y Playón de Chacarita (IVC, 2016); relevamiento propio (ACIJ, 2023).

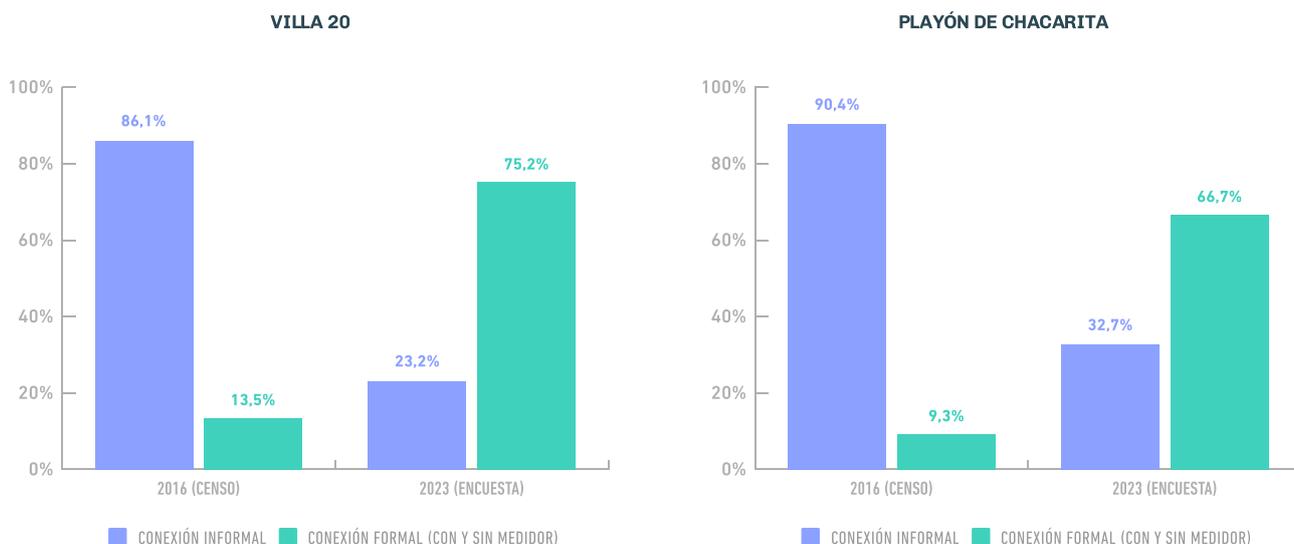
* Los porcentajes de conexiones formales incluyen a quienes manifiestan tener medidor y quienes no.

GRÁFICO 6: TIPO DE CONEXIÓN CLOACAL POR BARRIO (2016-2023)



Fuente: Censo de Villa 20 y Playón de Chacarita (IVC, 2016); relevamiento propio (ACIJ, 2023).

GRÁFICO 7: TIPO DE CONEXIÓN ELÉCTRICA POR BARRIO (2016-2023)



Fuente: Censo de Villa 20 y Playón de Chacarita (IVC, 2016); relevamiento propio (ACIJ, 2023).

La metodología de análisis para el caso del Barrio Mugica no permite hacer una comparación entre la situación inicial y la actual. De acuerdo al relevamiento realizado en 2021, solo el 11% de las personas encuestadas declaraba que su acceso al agua potable, tendido eléctrico y red de cloacas había mejorado como consecuencia de las obras del gobierno local. Aunque muy probablemente este porcentaje sea superior dos años después, es posible que este dato se explique por las demoras en la ejecución de las obras de infraestructura al interior del barrio histórico. Al igual que la Villa 20, la baja proporción de familias relocalizadas a vivienda nueva, y la dilación en el desarrollo de las obras de infraestructura interna explica este bajo impacto en el acceso a servicios.

3.3. PERCEPCIONES COMUNITARIAS SOBRE IMPACTOS E IMPORTANCIA DE LAS OBRAS

Además de evaluar la ejecución de las obras contempladas en los proyectos de integración, la encuesta desarrollada se propuso identificar las percepciones de la comunidad respecto de estos procesos y su desarrollo. En los tres barrios las opiniones coincidieron respecto a la importancia y la necesidad de las obras de vivienda e infraestructura, pero no así en los efectos que estas tuvieron en cada uno.

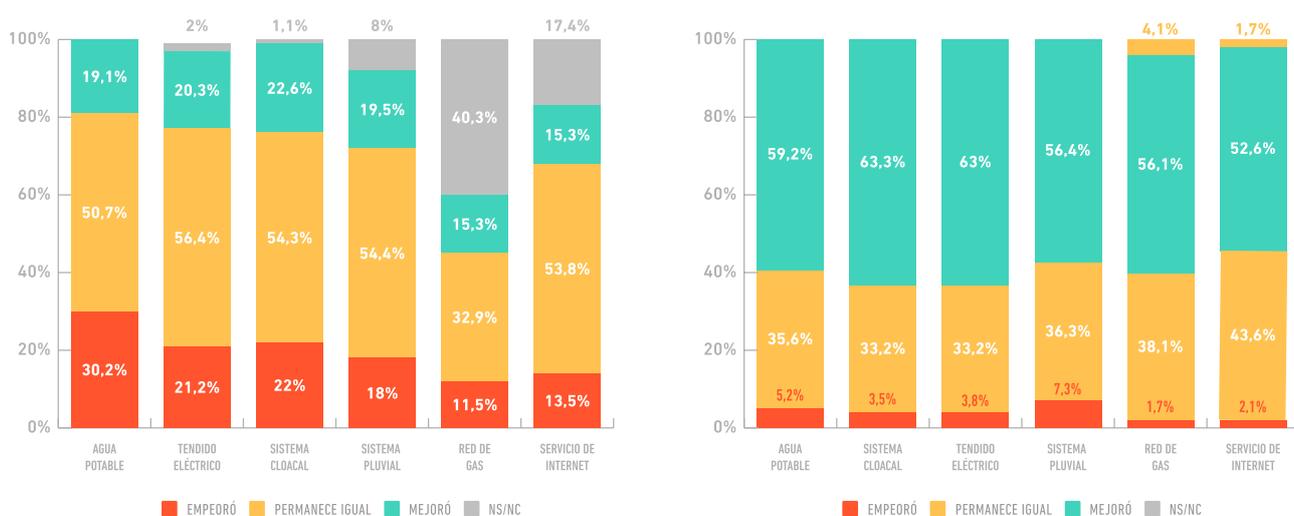
En Villa 20 y Playón de Chacarita el 98% de los encuestados afirmó que las obras de infraestructura de agua, saneamiento

y electricidad eran obras necesarias y prioritarias. En el Barrio Mugica el porcentaje ascendía al 69% en 2021. Sin embargo, en línea con las mediciones de impacto detalladas en los capítulos anteriores, las percepciones de mejoras y calidad de las obras presentan diferencias significativas en cada barrio.

En el Playón de Chacarita, en promedio, el 60% de las personas encuestadas considera que su acceso a los servicios públicos mejoró y el 33% que permanece igual. En el caso de Villa 20, menos del 20% de los encuestados consideró que su acceso a servicios presentó mejoras con posterioridad a las obras, y cerca de la mitad que no se modificó. La mayor diferencia entre los barrios se encuentra entre quienes consideran que el acceso a servicios empeoró: menos del 4% en Playón y casi el 20% en Villa 20 -dependiendo el servicio- (Gráfico 8).

En el caso del Barrio Mugica, el 84% de los encuestados consideraban que su acceso a los servicios había empeorado o se mantenía igual en 2021. No obstante es posible que esta percepción negativa en los barrios se explique por las interrupciones de los servicios de agua y saneamiento al momento de la ejecución de la encuesta, producto del propio desarrollo de las obras.

GRÁFICO 8 - PERCEPCIONES SOBRE MEJORAS EN LOS SERVICIOS EN VILLA 20 Y PLAYÓN DE CHACARITA (2023)

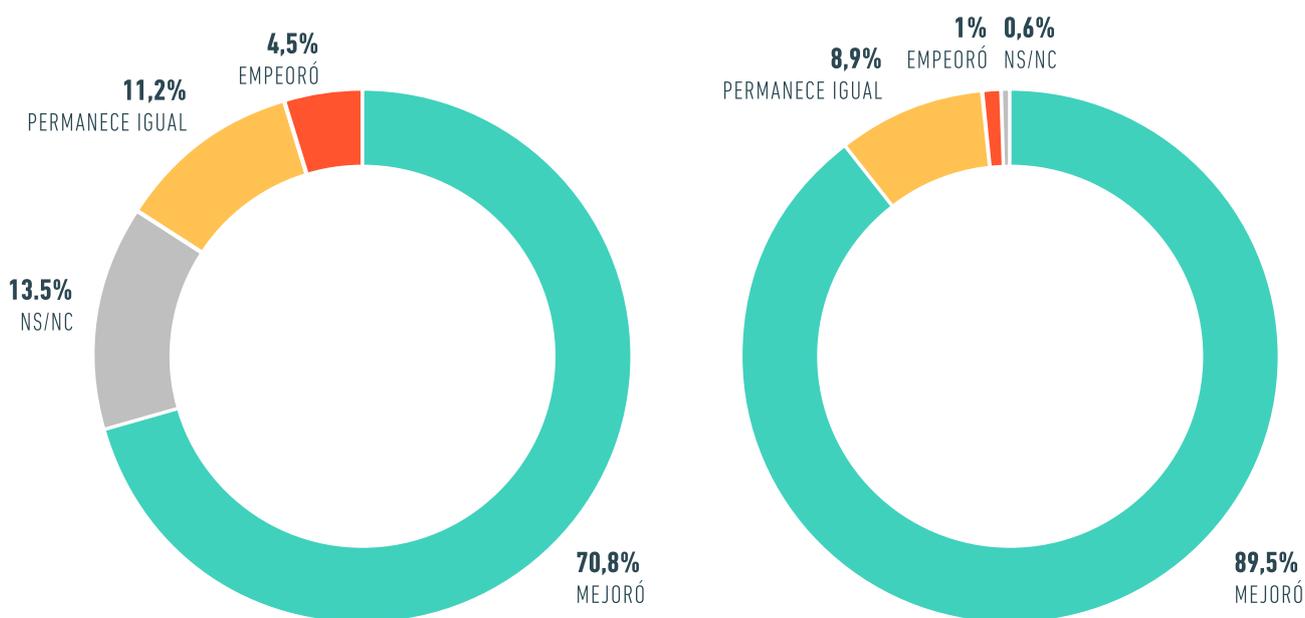


Fuente: Elaboración propia a partir de relevamiento comunitario (2023)

Por otro lado, nueve de cada diez encuestados en Villa 20 y Playón calificaron a las obras de vivienda nueva como necesarias y prioritarias. Las diferencias de impactos entre quienes fueron relocalizados a vivienda nueva en los distintos barrios no fueron tan acentuadas en esta materia como en otras. En el caso de la Villa 20, el 70% de los encuestados que

habían sido relocalizados al barrio Papa Francisco consideró que la calidad de su vivienda mejoró con posterioridad a la mudanza, y sólo un 4,5% manifestó que la nueva vivienda era de peor calidad que la anterior. En Playón, el 90% de las personas adjudicatarias de vivienda nueva consideró que esta era mejor que la anterior, y sólo un 1% manifestó lo contrario.

GRÁFICO 9 - PERCEPCIONES SOBRE CALIDAD DE LA VIVIENDA NUEVA EN VILLA 20 Y PLAYÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de relevamiento comunitario (2023)

La coincidencia respecto de la calidad de las obras de vivienda nueva contrasta fuertemente con el caso del Barrio

Mugica, cuya ejecución fue peor calificada que en los barrios anteriores. En el año 2021, el 55% de los encuestados

que habían accedido a una vivienda nueva consideraron que la calidad del inmueble era igual o peor que la de su vivienda anterior. Esta diferencia en las percepciones podría explicarse, en parte, por los métodos constructivos utilizados al inicio del proceso: para los primeros módulos del Barrio Mugica el gobierno optó por la edificación de viviendas 'en seco' (con tecnología 'steel frame'), que había sido fuertemente cuestionada por referentes barriales previo a su ejecución. Por el contrario, en Villa 20 y Playón la totalidad de las viviendas se realizaron con construcciones de ladrillo, y a partir de discusiones técnicas con referentes comunitarios, que participaron activamente del diseño de los conjuntos habitacionales.

Las percepciones respecto de la calidad de las obras en el Barrio Mugica mejoran respecto de los mejoramientos realizados sobre las viviendas del barrio histórico. En este caso, el 57% declaró que mejoró su calidad, mientras que el 43% sostuvo que su situación permanece igual o empeoró luego de la intervención estatal. Cabe preguntarse si la apropiación de este tipo de obras se relaciona en parte a los métodos constructivos utilizados.

Por último, el 81% de las personas encuestadas del Barrio Mugica sostuvo que no hubo mejoras para conseguir vacantes escolares para el nivel primario y el 78% planteó lo mismo con respecto a las escuelas secundarias. Este resultado es particularmente llamativo considerando que el 20% del presupuesto de este proyecto estuvo destinado a obras de educación y que se incrementó considerablemente el cupo de vacantes con esos equipamientos.

3.4. PERCEPCIONES SOBRE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

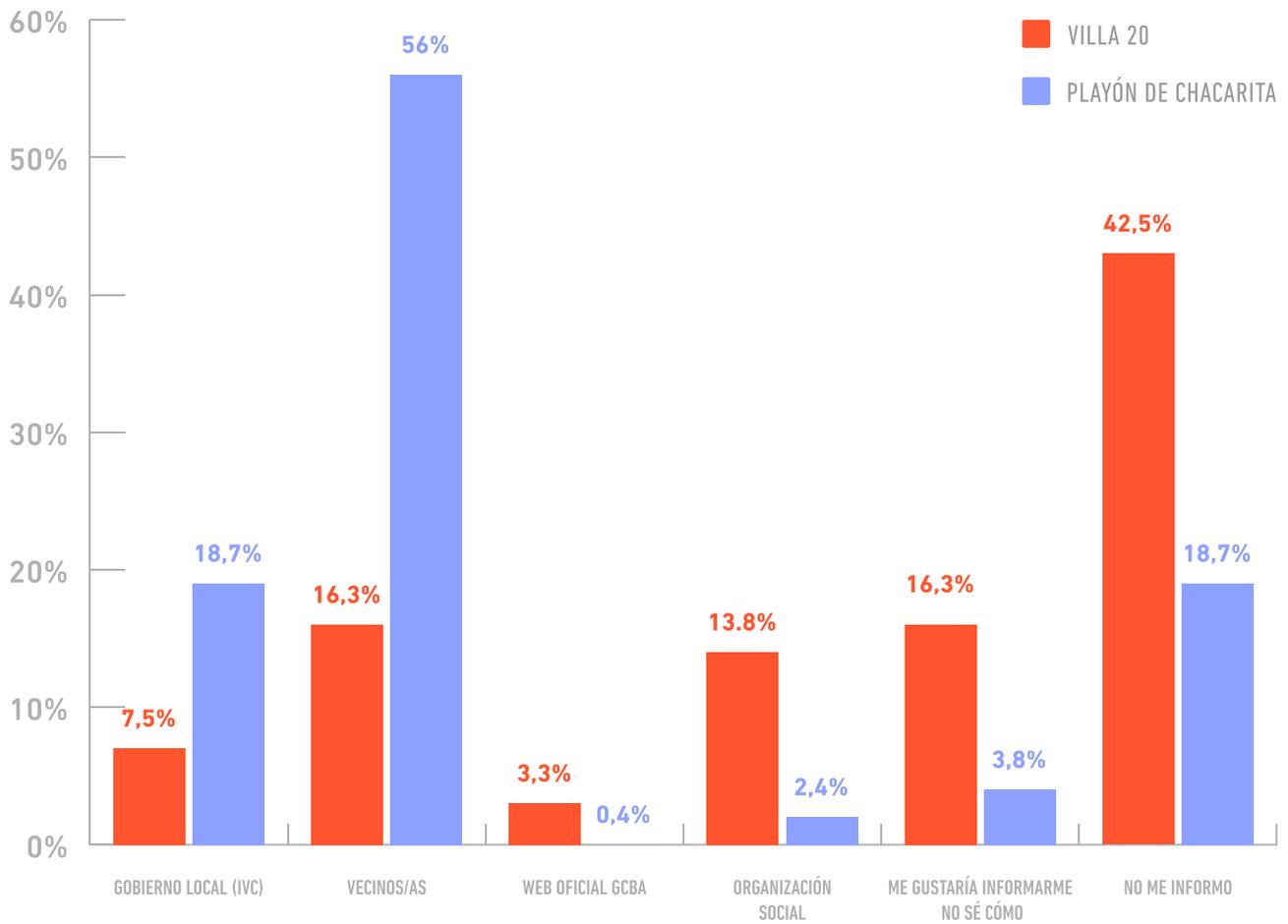
El acceso a la información y a la participación en las cuestiones de orden público que afectan la vida de las personas es un derecho garantizado por distintos marcos y principios normativos, nacionales e internacionales. En la Ciudad de Buenos Aires, la Constitución incluye explícitamente estos derechos en sus artículos 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 han incluido espacios y mecanismos de participación para que la comunidad tenga una parte activa en el desarrollo de dicho proceso. En los tres casos se previeron espacios de participación comunitaria directa, o a través de representación de referentes barriales: el "Consejo de Gestión Participativa" (CGP) en el Barrio Mugica y las Mesas de Gestión Participativa en Villa 20 y Playón. Estos espacios han incorporado también la participación de organizaciones

sociales, representantes de organismos judiciales, de defensa pública, de gobierno, y de la sociedad civil. En este marco, otro de los objetivos del relevamiento comunitario fue identificar el nivel de acceso a la información en los barrios y las percepciones reinantes en torno a estos órganos barriales.

Como en el resto de las dimensiones, los mecanismos de participación implementados variaron de un territorio a otro. En el Barrio Mugica, en 2021 **el 53% de las personas encuestadas sostuvo no recibir información** respecto al avance de las obras desarrolladas por el gobierno local. De quienes dijeron recibir información, la gran mayoría manifestó hacerlo a través de vecinos y vecinas o de organizaciones sociales, y solo el 5% del total de encuestados declaró informarse en espacios de participación organizados por las autoridades de gobierno. En el caso de la Villa 20, la situación es similar: **cuatro de cada diez encuestados respondieron no estar informados** sobre las obras que el gobierno desarrolla en el barrio, y un 16% manifestó desear estarlo, pero no saber cómo hacerlo. Del total de encuestados, solo el 10% dijo informarse a través del gobierno local a través del IVC o de páginas web oficiales, y un tercio manifestó recibir información a través de vecinos (16%) u organizaciones sociales (14%).

La situación de Playón de Chacarita parece ser la más exitosa en términos de acceso a la información. En este caso, solo el 18% de los encuestados dijo no estar informado, y menos del 4% manifestó no saber cómo hacerlo. Casi el 20% de quienes respondieron indicó como fuente de información los espacios públicos oficiales (asambleas u oficinas del Instituto de Vivienda de la Ciudad principalmente). Sin embargo, el relevamiento confirma que las redes vecinales son las vías más utilizadas para mantenerse informado (58,4% del total). Si bien en todos los barrios la comunicación entre vecinos y referentes es la más fuerte de entre las fuentes de información, el caso de Playón resalta además por tener un alto porcentaje de informados entre los encuestados.

GRÁFICO 10 - BÚSQUEDA Y FUENTES DE INFORMACIÓN EN VILLA 20 Y PLAYÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de relevamiento comunitario (2023)



Foto: Pablo Vitale

4

4. REFLEXIONES FINALES

En este informe nos propusimos comparar la ejecución, alcances e impactos de los proyectos de reurbanización de tres barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires: el Barrio Mugica, la Villa 20 y el Playón de Chacarita. Dado que los procesos de integración urbana no han finalizado y que la evaluación de los mismos se hizo en distintos momentos, estas reflexiones no pueden considerarse definitivas. Sin embargo, el análisis comparado de los avances registrados permite trazar algunas conclusiones.

En primer lugar, el análisis de las partidas presupuestas demuestra que la inversión se concentró en el desarrollo de las obras de vivienda, ejecutadas en su mayoría al comienzo del período analizado. Aunque en distinta proporción según el barrio, en todos los casos la construcción de viviendas nuevas explica la mitad o más del presupuesto destinado a los proyectos de integración sociourbana. Sin embargo, la proporción de familias que recibieron soluciones habitacionales definitivas a partir de ello varió significativamente según el barrio y su población. El modelo seguido en Playón de Chacarita -de mucha menor dimensión-, aportó soluciones de vivienda nueva al 65% de las familias, mientras que en la Villa 20 esta proporción alcanzó al 20% y en el Barrio Mugica a menos del 10%.

Aún con diferencias significativas en términos de soluciones habitacionales previstas, la evaluación de los impactos de las obras de vivienda nueva muestran que estas tuvieron un efecto positivo y directo en las condiciones habitacionales de los barrios. En el caso de Villa 20, cuya información disponible permitió evaluar las condiciones pre y post relocalización, se observa cómo la construcción de nuevas viviendas derivó en la disminución de la cantidad de personas por familia y por vivienda y, por ende, en los niveles de hacinamiento. El hecho de que las nuevas viviendas garanticen el acceso formal a los servicios públicos también explica la mejora en esta dimensión, tanto en Villa 20 como en Playón.

El análisis comparado nos permite observar que estas políticas tienen percepciones y evaluaciones diferentes en cada barrio. En el 2021, la mayoría de las personas encuestadas en el Barrio Mugica coincidían en que las obras eran de mala calidad. Más de la mitad de los encuestados relocalizados a vivienda nueva consideraban que ésta era igual o peor que su vivienda original. Por el contrario, tanto en la Villa 20 como en el Playón de Chacarita la fuerte mayoría de los encuestados respondieron que la calidad de su vivienda había mejorado con la mudanza. Es posible que parte de esta diferencia

se explique por los métodos constructivos utilizados, o los mecanismos participativos implementados para su diseño -que en el caso del Barrio Mugica no contemplaron la oposición barrial a la construcción "en seco"- . Entender esta diferencia de percepciones respecto de la calidad es sumamente relevante a la hora de evaluar obras futuras.

Por otro lado, los datos del presente informe sugieren que las condiciones de quienes habitan los barrios históricos continúan siendo sustancialmente más desfavorables que la de aquellos que fueron adjudicatarios de viviendas nuevas. Que las obras de infraestructura de servicios públicos no hayan avanzado en los tiempos previstos profundiza la desigualdad entre aquellas familias que fueron relocalizadas y las que no. La ejecución de esas obras es el componente fundamental de los procesos de reurbanización y sin ellas no es posible hablar de procesos de integración sociourbana.

Finalmente, el análisis comparado muestra diferencias en términos de acceso a la información en cada uno de los barrios. De acuerdo a los relevamientos, la experiencia de Playón resalta por tener la mayor proporción de encuestados que dicen estar informados acerca de los procesos de integración del barrio que, recordemos, es notoriamente más chico que los otros analizados. Sin embargo, todos los casos coinciden en que la mayoría de las personas se informan de las obras a través de sus vecinos y vecinas, y no a través de canales oficiales. Esto podría indicar que los espacios de información y participación articulados por el gobierno local no han cumplido su objetivo. Aunque también es posible que el dato esconda un mecanismo comunitario virtuoso, en el que los propios referentes circulen entre sus vecinos la información provista en Mesas de Trabajo y Asambleas. En todo caso, abordajes posteriores se beneficiarían de evaluar de qué manera estos espacios pueden fortalecerse para convocar y ser apropiados por más habitantes.

A pesar de las particularidades de cada proceso, la información relevada nos muestra que en todos los casos los procesos de reurbanización acercan servicios públicos, vivienda e infraestructura a los habitantes de barrios populares. El desafío pendiente es lograr que estos beneficios se extiendan de manera igualitaria al interior de la población y, por supuesto, a otros barrios populares que padecen vulneraciones de derechos semejantes. Para ello, sostener la inversión pública en obras que prioricen la consolidación de los barrios históricos, provea infraestructura y garantice esquemas de mejoramiento de viviendas es esencial.

¿POR QUÉ HACER ESTE TIPO DE PROYECTOS?

El desarrollo y fortalecimiento de monitoreos comunitarios de obras públicas es una arista fundamental en los procesos de rendición de cuentas gubernamental. En nuestra experiencia, la difusión de datos públicos y la generación de información desde los territorios fue imprescindible para habilitar una evaluación integral de los procesos de integración socio-urbana iniciada en la Ciudad de Buenos Aires en el año 2016. Esta evaluación de impactos de las políticas públicas que nos propusimos ejecutar es esencial para identificar éxitos, desafíos y oportunidades de mejora. Sin embargo, la experiencia nos ha demostrado que el anclaje territorial de este proceso es fundamental para obtener diagnósticos permeables a las necesidades y expectativas de las comunidades a las que afectan.

En concreto, el proyecto aquí documentado buscó entender, analizar y evaluar los procesos de reurbanización en tres barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires. Este mismo proceso nos ha habilitado a lo largo de los años nuevas instancias de discusión, tanto gubernamental como comunitaria, y distintos tipos de incidencia en la arena pública. Las enunciadas a continuación son solo algunas de las aristas que hemos podido explorar y fortalecer en el desarrollo de nuestra intervención, pero que de ninguna manera es exhaustiva. Nuestro aprendizaje sólo nos invita a replicar y promover estas experiencias en otras áreas y latitudes.

DATOS ABIERTOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

- » Mejora de disponibilidad y calidad de información en el portal oficial (BA Obras) a partir de conversación con funcionarios involucrados.
- » Propuesta de creación de área específica a cargo de monitoreo y evaluación integral del proyecto en el caso del Barrio Mugica, para la identificación de impactos de las obras, y priorización gubernamental de ejecución en base a necesidades comunitarias.
- » Coordinación con efectores gubernamentales para facilitar el reporte a los pedidos de información pública. Generación de incentivos para la mejora de circuitos internos para la publicación de la información.

HERRAMIENTAS DE INCIDENCIA COMUNITARIA

- » Devolución de resultados de relevamientos en los barrios. Facilitación a referentes comunitarios de la información sobre contrataciones y presupuesto.
- » Utilización de resultados del informe por referentes del Barrio Mugica para discusión pública y con autoridades gubernamentales.
- » Utilización de datos presupuestarios, de impacto y de obras para construcción del informe final de gestión del proceso del Instituto de Vivienda de la Ciudad en la Villa 20, discutido en la Mesa Técnica de Gestión Participativa en diciembre de 2023.
- » Visibilización de los impactos del proyecto de reurbanización de Villa 20, y las ventajas de los monitoreos comunitarios a través de serie audiovisual, coordinada por referentes barriales.
- » Generación de cuatro instancias de intercambio y evaluación de impactos entre referentes comunitarios, de la sociedad civil, instituciones de defensa y autoridades gubernamentales involucrados en el proceso de Villa 20.

DIVULGACIÓN Y REPLICABILIDAD

- » Difusión de resultados a través de más de diez notas periodísticas en medios nacionales y locales¹.
- » Apertura de datos de licitaciones, presupuesto, y monitoreo comunitario a través de la plataforma de Caminos de la Villa, a partir de la incorporación de nueva sección web enfocada en el seguimiento de procesos de integración sociourbana.
- » Incorporación de herramientas de análisis presupuestario, de licitaciones y apertura de datos públicos en otros proyectos de la propia organización, y como experiencia a replicar entre organizaciones aliadas (ej: Villa 21-24).

¹ Se destacan la cobertura del informe sobre el Barrio Mugica de [Télam](#), [La Nación](#), y [Tiempo Argentino](#).



**OPEN
CONTRACTING
PARTNERSHIP**

