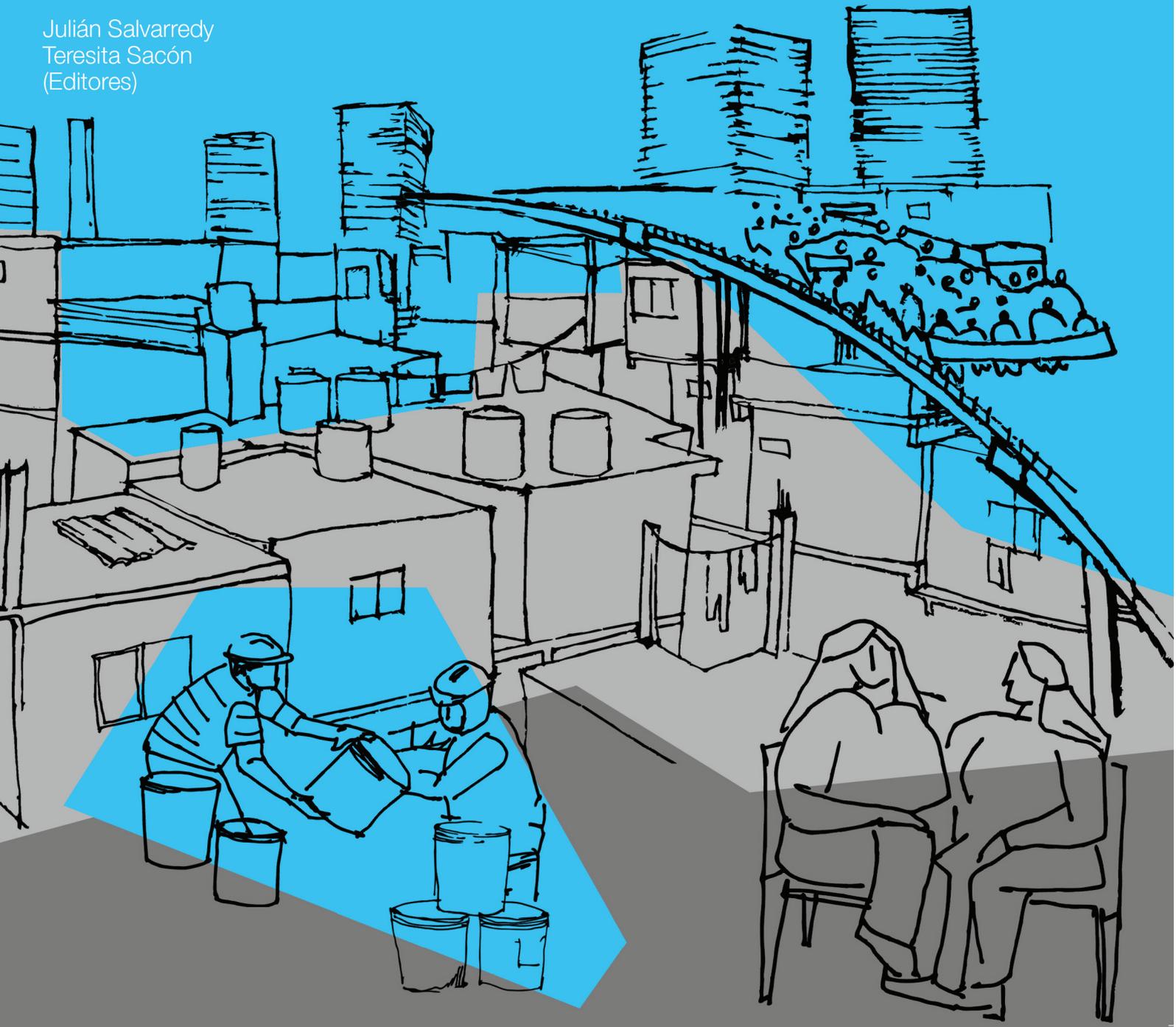


POLÍTICAS URBANAS

Instrumentación del derecho a la ciudad

Julián Salvarredy
Teresita Sacón
(Editores)



Colección Arquitectura en la Producción Urbana.

Título: Políticas urbanas | Instrumentación del derecho a la ciudad.

Directora general: Eugenia Jaime.

Autores: Ricardo de Francesco, Eugenia Jaime, Clara Mansueto, Maite Niborski, Teresita Sacón, Julián Salvarredy, Clara Zuñiga Mendoza.

Editores: Julián Salvarredy, Teresita Sacón.

Compiladora: Teresita Sacón.

Ilustrado por: Mariana Aleksandrowicz, Daiana Boggio, Miguel Caamaño Zaracho, Martín Cribilone, Abel Fernández, Clara Mansueto, Marina Mansueto, Clara Zuñiga, Mathias Zurita.

Contribuciones de: Ezequiel Biagioni, Laura Brandolini, Guido Bordo, Ana Burgos, Ignacio González,

Cecilia Maggi, Emiliano Medina, Efraín Mora, Javier Orlando, Martín Petrosillo, Ana Ramos Lobo.

Prólogo: Andrea Catenazzi.

Comentarios: Julián Salvarredy.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. FADU-Instituto de la Espacialidad Humana, 2019.

1. Arquitectura. 2. Urbanismo. 3. Ciudad. 4. Políticas urbanas. 5. Instrumentos. 6. Derecho a la ciudad.

150 páginas: 21 x 21 cm.

ISBN 978-950-29-1804-4

POLÍTICAS URBANAS

Instrumentación del derecho a la ciudad

Julián Salvarredy
Teresita Sacón
(Editores)



COLECCIÓN ARQUITECTURA EN LA PRODUCCIÓN URBANA

PRESENTACIÓN

Julián Salvarredy

Presentamos “Políticas urbanas, la instrumentación del derecho a la ciudad” como parte de la serie de Arquitectura en la Producción Urbana que realizamos desde el equipo de estudios urbanos de Proyecto Habitar. Este libro es una serie de escritos que difunden aprendizajes surgidos de procesos de investigación que llevan ya más de una década. La intención transformadora guía a este proceso desde el origen.

Cuando hace diez años comenzamos de manera colectiva nuestra práctica profesional integrando el trabajo en el territorio, en políticas urbanas de mejoramiento habitacional y barrial, junto a nuestra tarea docente e investigadora, y al trabajo en extensión universitaria, entendíamos que se trataba de un proyecto complejo y socialmente ambicioso.

Comenzamos al mismo tiempo el proyecto de “Consultorios de arquitectura de la comunidad” como prueba piloto generalizable, el proyecto de investigación que estudiaba las “Condiciones saludables del hábitat y la vivienda” como abordaje interdisciplinario y nuestra formación de posgrado en urbanismo como modo de favorecer la comprensión de los aspectos sistemáticos del territorio. Diez años después seguimos trabajando en un equipo que crece y por el que han pasado un centenar de docentes e investigadores del hábitat.

Encontramos fuerza en la indignación frente a la injusticia territorial que nos oprime y condena a los trabajadores y las trabajadoras de nuestra región a vivir en condiciones habitacionales inadecuadas

que afectan su salud y el desarrollo de su vida. Encontramos alegría en la capacidad creadora que la necesidad de transformaciones demanda; intensidad en la vocación por el proyecto como horizonte de la transformación del espacio urbano; y fuerza en la acción consciente y colectiva que se promueve desde Proyecto Habitar y tantos otros espacios con los que nos hemos vinculado y articulado en estos años de trabajo.

Esta serie de tres libros completa la primera decena de libros que registran los avances del equipo de estudios urbanos. Un camino que se ha nutrido de un proceso de reflexión que intenta siempre enriquecer dialécticamente teoría y práctica. En el que la acción articulada en redes como el Centro Hábitat Inclusivo, la red Ulacav y los encuentros nacionales y latinoamericanos de Arquitectura Comunitaria han sido espacios de intercambio y difusión permanente. En este periodo, el equipo ha desarrollado ya sus primeras tesis de maestría sobre “Acción pública e informalidad urbana” de Jaime en 2017, dirigida por Andrea Catenazzi y sobre “Coherencia, coordinación e integración en las políticas urbano habitacionales” de Julian Salvarredy en 2015, dirigida por Javier Fernández Castro. En los dos casos continúan desarrollándose como trabajos de doctorado en el contexto del trabajo del equipo, en el ámbito del doctorado de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento y del doctorado de urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

En este caso, presentamos los estudios vinculados con las políticas urbanas, tratando específicamente

su instrumentación, concentrando en la noción de derecho a la ciudad la intencionalidad de producir transformaciones hacia una ciudad justa e igualitaria, en procesos apropiados y conscientes. En los textos, en el marco de las políticas urbanas se observan: políticas públicas de urbanización y de mejoramiento barrial, las políticas de regulación del suelo, la producción cooperativa de vivienda colectiva y el modo en el que estos procesos son abordados como parte de la enseñanza de arquitectura.

Los artículos permiten conocer nociones, categorías y explicaciones situadas y relevantes sobre estas cuestiones centrales del territorio. Avanzando en la integración de las escalas territoriales (regional, urbana, barrial, habitacional) y dimensiones (física, ambiental, institucional, social). Desarrollos teóricos en los que hemos podido trascender: tanto las perspectivas estructurales que definen la generalidad y los detalles a partir de las condiciones principales de los fenómenos; como las perspectivas fragmentarias y eclécticas que construyen un mundo de particularidades que niegan las relaciones complejas y sistemáticas que las vinculan.

Pretendemos registrar nuestros avances y difundirlos como modo de aportar a la producción de procesos de transformación territorial que mejoren las condiciones de vida urbana en nuestra región, promoviendo avances hacia el ejercicio pleno y democrático del derecho a la ciudad en nuestro territorio.



PRÓLOGO

Andrea Catenazzi

Este es un libro que nos invita a la acción. No trata sólo de un análisis crítico sobre la desigualdad en nuestras ciudades sino, y muy especialmente, sobre cómo cambiarlas. Y esa intención política que se sintetiza en el derecho a la ciudad, organiza la estructura y cada uno de los artículos de esta publicación.

Es un libro de “Proyecto Habitar”. Los trabajos aquí reunidos reconocen y forman parte de una trayectoria colectiva que, desde hace una década, desafía los límites entre la práctica profesional y la producción académica en cuestiones relacionadas con el acceso al hábitat y las políticas urbanas.

De esta manera, la opción por los instrumentos y la instrumentación de las políticas urbanas es un genuino resultado de esa intención transformadora que es el punto de partida y de llegada de la producción colectiva de conocimiento del equipo de estudios urbanos de “Proyecto Habitar”. La noción de instrumentos que se construye en cada artículo no alude a una visión neutra. Por el contrario, contiene una serie de componentes técnicos con efectos políticos en un territorio particular en constante movimiento, como es el área metropolitana de Buenos Aires. Por eso, me interesa detenerme en esto, no es un clásico libro sobre instrumentos de gestión urbana, sino sobre experiencias – casos de mejoramiento barrial.

Hay una operación metodológica que atraviesa la obra y en mi opinión, sirve como clave de lectura. Los trabajos parten de una sistematización de las experiencias de mejoramiento urbano para volver a nombrarlas. El acto de nombrar como instrumentos procesos poco visibles obliga a desentrañar las intervenciones en el territorio para iluminar situaciones, redes de actores, escalas que explican diversos conflictos y respuestas en los procesos de transformación urbana. El interrogante que acompaña la lectura es qué aportan estos nuevos instrumentos a la explicación sobre la desigualdad urbana y a las formas de ejercer el derecho a la ciudad.

En síntesis, el libro explora una relación entre hacer y conocer que no nos deja indiferentes. Cuando la capacidad de transformación vuelve a estar en el centro de los debates sobre el sentido y la legitimidad de la política urbana, el mejor aporte de estos trabajos es volver a revisar la relación entre teoría urbana y práctica, desde las sinuosas experiencias de mejoramiento barrial en el territorio.

Andrea Catenazzi

ÍNDICE



- 
- 12 **MULTIDIMENSIÓN Y MULTIESCALARIDAD**
Instrumentación pública de las transformaciones urbanas
Eugenia Jaime, Julián Salvarredy
- 42 **ACCIÓN PÚBLICA E INFORMALIDAD**
Las transformaciones urbanas en la encrucijada de la instrumentación de los problemas públicos
Eugenia Jaime
- 72 **REGULACIÓN DEL SUELO URBANO**
Aproximaciones espaciales desde una perspectiva de derechos
Teresita Sacón
- 88 **VIVIENDA COLECTIVA**
Proyecto y obra para la cooperativa de maestros COOPTIBA San Martín
Ricardo De Francesco, Clara Mansueto, Maite Niborski
- 108 **ATENCIÓN PRIMARIA DE HÁBITAT**
La arquitectura en el proceso de lucha de la Asamblea Barrial de San Atilio
Clara Zuñiga Mendoza
- 132 **SOBRE LOS AUTORES/AS**
- 136 **AGRADECIMIENTOS**
- 138 **ACREDITACIONES INSTITUCIONALES**

MULTIDIMENSIÓN Y MULTIESCALARIDAD

Instrumentación pública de las transformaciones urbanas

Eugenia Jaime
Julián Salvarredy



Este trabajo desarrolla una revisión crítica de procesos de instrumentación de las transformaciones urbanas ocurridas en el marco de la compleja relación entre los procesos pre-existentes de autourbanización y autogestión del hábitat y las políticas públicas de mejoramiento barrial. Particularmente, de los procesos acontecidos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en las últimas dos décadas.

La profunda crisis que atraviesa la región se manifiesta en la vida cotidiana, y en el espacio urbano, dando lugar a procesos de profunda transformación que abordaremos desde la perspectiva de la acción pública, que nos permite entender su instrumentación. Es a partir de ella que se pueden reunir los propósitos e intereses usualmente divergentes de los actores participantes ocurridos en las transformaciones urbanas.

Por otra parte los mejoramientos barriales evidencian problemas pre y post transformaciones en los que inciden las relaciones entre las múltiples dimensiones del fenómeno urbano y sus distintas escalas (geográficas, temporales).

Al respecto se elaboran los siguientes interrogantes: ¿Cómo se han relacionado en el territorio las dimensiones para alcanzar integralidad en las políticas de mejoramiento? ¿Qué sucede con la relación entre aquellas dimensiones y las distintas escalas del fenómeno urbano estudiado? Proponemos entonces un análisis comparativo de tres procesos de urbanización. Se espera identificar las dimensiones y escalas abordadas en la complejidad territorial en un registro crítico y propositivo, evidenciando límites y posibilidades de la instrumentación de políticas públicas integrales de mejoramiento y urbanización. El aprendizaje emergente del análisis de las valiosas experiencias realizadas impulsaría reformulaciones reflexivas de futuras instrumentaciones.

Eugenia Jaime, Arq. Mg. PUR. Doctoranda en Estudios Urbanos; UNGS ICO.
Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, Área de Urbanismo
Julián Salvarredy, Arq. Mg. PUR. Doctorando en Arquitectura y Urbanismo; UBA FADU.
Universidad de Buenos Aires, Instituto de la Espacialidad Humana, Centro Hábitat Inclusivo

El siguiente artículo forma parte de los trabajos realizados en el marco del Espacio de Investigaciones Urbanas de Proyecto Habitar. Los casos presentados se inscriben en las investigaciones de los autores. A su vez, este desarrollo se profundizó con la inscripción de los trabajos en el marco de los proyectos UBA- PDE 36 “Plataforma de seguimiento de políticas públicas de mejoramiento barrial”, dirigido por Julián Salvarredy y co-dirigido por Sebastián Tedeschi y el PIUBA NPI-1 “Plataforma del Derecho a la Ciudad”, dirigido por Eugenia Jaime. Este artículo forma parte del trabajo presentado en el “IV Seminario Internacional de Procesos Urbanos Informales: Habitar el Sur Global con Justicia Socio Territorial”.

EN BUSCA DE LA INTEGRALIDAD

Breve repaso por las políticas de hábitat en la historia de las transformaciones y los estudios urbanos

Es posible reconstruir un proceso de creciente incidencia de la noción de integralidad en los estudios urbanos. En términos generales, puede observarse a nivel global cómo, desde unas primeras aproximaciones que tendían a la definición de posiciones generales sobre modelos urbanos, se pasó a construcciones que relativizaron estas totalidades, asumiendo posiciones situadas o eclécticas. En la actualidad, la noción de integralidad ha crecido como síntesis de una concepción que permite comprender lo urbano como una cuestión multidimensional, multiescalar y multiactoral. Conceptos y desarrollos teóricos que fueron motivados a partir de las prácticas urbanas y tendientes a influir en ellas.

Durante la primera mitad del siglo XX se debatían posiciones que delineaban modelos estructurales de organización social, que incluían perspectivas de organización urbana de un modo igualmente totalizador. La reconstrucción crítica de las perspectivas integrales de los estudios urbanos tiene un punto fundacional en las décadas de los 60 y 70, con una fuerte presencia de desarrollos de las ciencias sociales y urbanas en nuestra región latinoamericana. Durante aquellos años los estudios urbanos son atravesados por la intensidad del debate intelectual a nivel mundial. El momento histórico cambia a partir de los años 70, donde comienza a configurarse un largo periodo de hegemonía

capitalista a nivel global, que impacta relativizando y debilitando las posiciones estructurales en el plano del urbanismo.

En ese contexto las teorías se revisan, critican y reformulan. Entre los casos más significativos, es posible mencionar los aportes de Lefebvre, quien con una profusa producción bibliográfica, desde el corazón de las teorías materialistas, revisó críticamente sus desarrollos territoriales más dogmáticos, hecho que permitió inclusive identificar actores sociales alienados en procesos urbanos de países no capitalistas. Los desarrollos de la sociología crítica recogían los aprendizajes de los movimientos sociales que tomaron las calles en aquel momento. Estas críticas a los modelos totalizantes que mantenían una fuerte vocación militante, posibilitaron observar nuevamente el desarrollo de la ciudad, dando lugar a una noción compleja de espacio urbano.

En esta nueva concepción se fortaleció la centralidad del protagonismo de los pobladores en la producción y reproducción urbana, haciendo eje en la apropiación por sobre la propiedad, en el marco de la comprensión creativa del derecho a la ciudad. En esta noción de apropiación el foco es el sujeto, situado, en sus condiciones históricas concretas, más allá de las visiones estructurales generales o las construcciones teóricas descontextualizadas.

La posición totalizadora establecía una jerarquía lógica en el sistema mediante la que se justificaba el traslado de la relación entre el todo y la parte a las escalas del territorio, así entendido, las definiciones

regionales se establecían bajo supuestos de sujetos homogeneizados analíticamente, y se llevaban por delante las especificidades de lo particular, con claras afectaciones a las posibilidades de desarrollo democrático de estos procesos.

En el ámbito de los estudios urbanos, este prolongado proceso de revisión teórica complejizó las posiciones. Las formulaciones realizadas desde los estudios urbanos críticos (geografía crítica, sociología crítica) fueron sofisticando los planteos, que anteriormente se basaban en modelos de renovación total del espacio urbano, o partían de una formulación teórica de la totalidad necesaria.

Este tipo de revisiones tuvo una serie de aportes regionales relevantes, que se animaron a proponer a los sujetos como protagonistas en la producción del territorio, como la recuperación de los saberes populares de Paulo Freire. Un territorio cuya esencia es multidimensional, como puede entenderse en relación compleja entre sistemas de acciones y sistema de objetos como plantea Milton Santos. Esta mirada situada trascendió en una serie de planteos iniciales que definían las condiciones regionales a partir de la dependencia, lo que finalmente resultó una contradicción de sentido al definirse en relación con las determinaciones externas. Esta trascendencia se expresó en nuevas formulaciones más profundas de esta perspectiva que se sitúa en la región, como puede encontrarse en el desarrollo de la epistemología del sur de Boaventura de Souza Santos. Incluso en la extensión temática de disciplinas ya establecidas como la psicología, proponiendo concepciones

epistemológicas colectivas como la psicología social que desarrolla Enrique Pichón Riviere. Estos debates se han nutrido, y retroalimentaron, procesos locales de implementación de políticas urbanas como el estatuto de la ciudad en Brasil, sus programas de urbanización de favelas, e incluso el urbanismo social colombiano.

De esta manera, la revisión situada de los procesos urbanos que reconoció la diversidad de los sujetos superó versiones que, tanto desde el liberalismo como del comunismo, tendían a igualar homogeneizando los sujetos, promoviendo interpretaciones que estandarizaban y que incidían en el modo en el que se daban las intervenciones urbanas de los Estados. En las últimas décadas, diversos equipos de investigación del AMBA que se concentran en los estudios urbanos han retomado y puesto en valor los aportes de la sociología francesa contemporánea, que permiten deconstruir los saberes en contexto y reconstruirlos a partir de las características observables. En ese sentido, la noción de acción pública de Jean-Claude Thoenig y de la instrumentación política de Pierre Lascoumes permiten observar los fenómenos a partir de sus condiciones situadas.

En ese contexto, desde distintos actores sociales se fortaleció el reconocimiento de lo hecho, lo precedente, lo ya construido. En el ámbito de las políticas urbanas, creció un movimiento que incentivó el desarrollo de políticas de valorización de lo hecho, identificando en intervenciones sectoriales las posibilidades de mejora del sistema urbano.

En la nueva concepción de mejora del sistema urbano, se desligó la relación mecánica entre las condiciones particulares y las estructurales. De esta manera, la idea de mejorar el espacio urbano podía proyectarse paralelamente a las condiciones generales de la sociedad, es decir a que se mejore o no la organización social de la comunidad.

En nuestra región latinoamericana, las teorías y las políticas urbanas fueron dando cuenta de estos ciclos. Comenzaron con fuerza las políticas sectoriales de regularización, que se sostuvieron también con teorías del desarrollo individual como las de Hernando de Soto. También se exploraron políticas sociales urbanas que segmentaron y pusieron en valor la producción social del hábitat (como concepto y con él a las organizaciones sociales) a partir de las posiciones de los equipos de Víctor Pelli, Hilda Herzer, Pedro Adamo. Desarrollos vinculados de distinto modo a textos originales que idealizaron los procesos de autoconstrucción como los de Christopher Alexander o Jhon Turner. Las políticas aplicadas en el contexto de este debate produjeron mejoramientos en los espacios transformados y también numerosos conflictos que promovieron nuevos trabajos teóricos que presentaron como salida la necesidad de configurar políticas de articulación como los de los equipos de Cristina Cravino y Andrea Catenazzi entre otros. A partir de estas revisiones crecieron también las experiencias que organizan la acción de las políticas urbanas en el mejoramiento barrial. Este texto se propone aportar en esta dirección nuevos interrogantes y algunas aproximaciones a nuevos avances.

LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN EN EL AMBA COMO POLÍTICAS INTEGRALES (2003-2015)

A la luz de las experiencias y las teorías que recorrieron la última parte del siglo XX, se produjeron, durante las primeras décadas del siglo XXI, nuevas políticas de mejoramiento barrial con criterios de integralidad. Su denominación varió según el caso a políticas de integración urbana, de urbanización y de reurbanización, aunque en todos los casos se trató de la implementación de transformaciones del espacio urbano de los barrios auto producidos promovidas desde las políticas gubernamentales. Las políticas públicas comenzaron a trazarse a partir de criterios de integralidad, de inclusión y de integración.

Sin embargo, pasadas dos décadas es tiempo de revisar estos procesos, ya que es posible observar en ellos diversos problemas. Algunos, vinculados con las dificultades de incorporar de un modo sistemático y complejo las distintas escalas, así como la secuencia de implementación y continuidad del proceso en el tiempo. Este es uno de los grandes interrogantes de las políticas integrales que trabajaremos en esta investigación. Frente a un problema que se reproduce estructuralmente, es decir, que lo hace en la escala urbana y regional, y lo hace antes y después de una intervención sectorial ¿cómo operar de un modo integral en el mejoramiento de un sector urbano?

Se analizará esta cuestión a partir de estas experiencias de políticas públicas, que conllevan el dilema de sus objetivos de integralidad y su

determinación espacial focalizada, orientada al mejoramiento de sectores urbanos específicos. Entre las políticas urbanas pueden destacarse las políticas de regularización, las de urbanización de villas y favelas, y las de mejoramiento barrial de asentamientos. Instrumentadas en programas regionales como los de Favela Barrio, Programa de mejoramiento de Barrios, Urbanismo Social, Arraigo, entre muchos otros, que permiten hoy avanzar en el conocimiento a partir de los logros y los problemas que pueden observarse allí.

Las políticas de mejoramiento barrial y de vivienda son fundamentales en nuestra región latinoamericana, en donde la producción urbana es casi en partes iguales “formal e informal”. Esta ciudad, que tiene pobladores de unos y otros barrios viviendo, produciendo y reproduciendo en ella, no es plausible que se reduzca a una parametrización universal. Los barrios populares no alcanzan estándares saludables, y los procesos que pretenden superar esta situación desde las políticas estatales tienen serios problemas para modificar esta situación. En el Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA), en términos cuantitativos, el 25,4% de los hogares de Argentina (3.095.312 hogares) posee algún tipo de déficit de vivienda.¹ En el AMBA este porcentaje es 24.51% (907.368 hogares).

Por otra parte, si se observan los datos oficiales sobre las políticas de mejoramiento habitacional, es

¹ Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en el año 2010 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

posible identificar una contradicción en la distribución de la inversión pública en aquellas que tienden a disminuir el déficit habitacional. Mientras el 77.77% de las viviendas en situación de déficit es recuperable (1.668.330), y el 22.23% irrecuperable (476.894), la proporción de las políticas es inversa, se destina el 72.4% de la inversión pública a la construcción de viviendas nuevas, y sólo el 27.6% a los programas, subprogramas y proyectos vinculados con procesos de mejoramiento barrial.

Al interior de estas políticas, por otra parte, el planteamiento de la problemática guarda una contradicción similar. Es necesario observar el modo de determinación de los sectores a intervenir en función de las necesidades detectadas y priorizadas, cuando la mirada presuponía un abordaje integral. Existe una relación hasta hoy no estudiada en estos procesos, entre la construcción de parámetros de selección e intervención de las políticas estatales y las dimensiones implicadas. La observación crítica de los procesos de urbanización da cuenta de lo complejo que resulta avanzar en el ordenamiento urbano de barrios que se encontraban fuera de las normas de la urbanística formal, hecho que en muchos casos dejó a las familias con menos recursos (materiales y/o simbólicos) luego de la intervención.

Actualmente continúa el desarrollo teórico y práctico de políticas llamadas integrales o inclusivas que, sin embargo, como estudiaremos, se asemejan a las políticas focalizadas siendo su mayor virtud la incorporación de los actores locales. En estas

políticas, se actúa a partir de la construcción o enunciación de un problema de orden público, de manera tal que la instrumentación reúna los intereses y propósitos del conjunto.

La relación entre los actores y sus intereses en la instrumentación del proceso de urbanización permite avanzar en el conocimiento del modo de construcción o enunciación en cada caso. El modo de instrumentación de las políticas integrales e inclusivas, a medida que las transformaciones se materializan van dando cuenta de como fueron estas modalidades. Esto resulta relevante, ya que el carácter y desarrollo de estos nuevos conflictos, dependiendo de su magnitud, pueden cambiar el rumbo de la política, provocando consecuencias contrarias a los objetivos de integralidad e inclusión que constituyeron el centro argumental de su justificación como política urbana.

La posibilidad de estudiar las dimensiones en sus escalas específicas permite identificar en que puntos se dan las coincidencias entre los actores y los intereses que los reúnen, y los propósitos que albergan.

En el presente documento nos preguntamos: ¿Cómo se relacionan en el territorio las dimensiones que dan lugar a la integralidad de las políticas de mejoramiento? ¿Qué sucede con la relación entre aquellas y las distintas escalas (geográficas y temporales) del fenómeno urbano estudiado? ¿Se han superado los problemas que acarrearán las perspectivas fragmentarias?

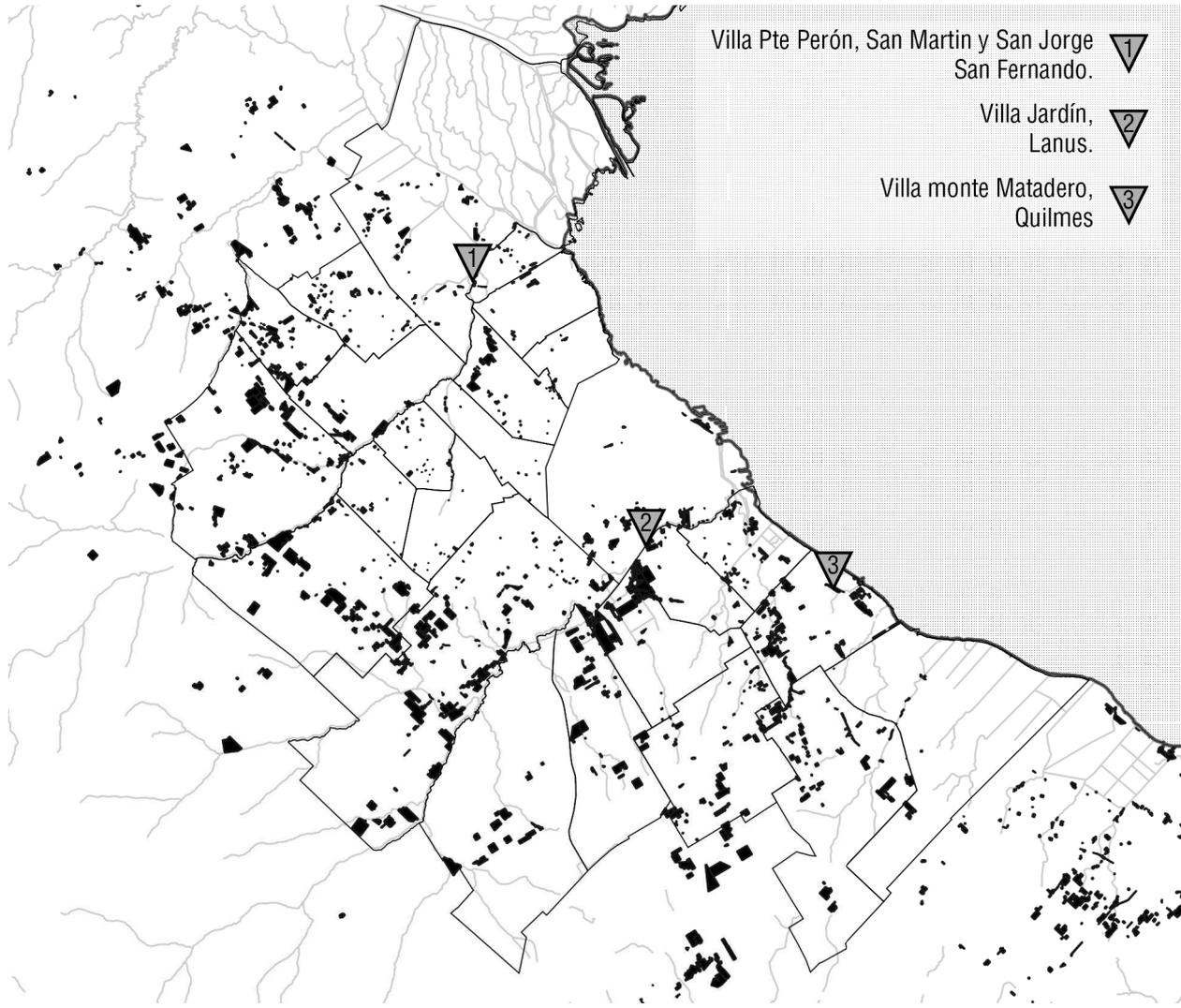
En este estudio analizaremos tres procesos de urbanización: el de Villa Monte Matadero, Quilmes, el de presidente Perón, San Fernando y, finalmente, el que forma parte del proceso de ACUMAR²: de Villa Jardín, Lanús. Figura N° 1.

Estos casos resultan significativos en relación con sus objetivos de integralidad, las escalas y dimensiones que abordan, y los actores que involucran. Por una parte, se trata de políticas que han promovido abordajes integrales desde sus objetivos implícitos y explícitos y, por otra parte, de sectores urbanos diversos en cuanto a su localización respecto a la Ciudad de Buenos Aires, en el proceso de transformación espacial y por el contrario con cierta similitud respecto de su relación con las cuencas hídricas del AMBA, lo que permite establecer algunas comparaciones entre las distintas experiencias del periodo. Por último, la intensa intervención en estos sectores de las políticas de urbanización estatal incluye a los tres programas más relevantes en el mejoramiento barrial: Programa de Mejoramiento de Barrios, Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, y Subprograma

2 La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo se crea en 2006 mediante la Ley N° 26168, atendiendo a la preocupante situación de deterioro ambiental de la Cuenca. En 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) intimó a ACUMAR a implementar un plan de saneamiento en respuesta a la causa judicial conocida como "Causa Mendoza", reclamo presentado en 2004 por un grupo de vecinos." Fuente: <http://www.acumar.gob.ar/institucional/> consultado en Julio de 2019.

Ubicación barrios analizados del AMBA. Fuente: Elaboración propia a partir de foto aérea de Google Earth

1



Federal Mejoramiento de Viviendas, resumimos a continuación sus objetivos que persiguen dichas políticas:

El Programa de Mejoramiento de Barrios, “PROMEBA”, tiene como finalidad mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población. Su propósito es mejorar de manera sustentable el hábitat de esta población que reside en villas y asentamientos irregulares.

Mediante la ejecución de proyectos integrales barriales tiene como objetivos consolidar a la población destinataria en el lugar que habitan, brindando acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, y promoviendo el fortalecimiento de su capital humano y social.

El Programa Federal Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (Subprograma hasta 2008) “busca disminuir el déficit habitacional y urbano de población de villas y asentamientos precarios, a través de la gestión de proyectos de urbanización integral que pueden incluir la construcción de unidades de vivienda nueva, módulos de mejoramiento, dotación de infraestructura y saneamiento ambiental”.

Entre sus objetivos destaca: “Mejorar la calidad de vida de la población asentada en villas y asentamientos precarios con carencia de infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial” y “Consolidar a la población en el sitio que

habita, regularizando el dominio de la tierra a favor de sus ocupantes efectivos”.

Por su parte, el Subprograma Federal Mejoramiento de Viviendas, conocido como “Mejor Vivir” “está destinado a la terminación, ampliación - refacción de la vivienda de grupos familiares que necesiten que su actual vivienda sea completada y/o mejorada, cuando a partir de su propio esfuerzo haya iniciado la construcción de su vivienda única y no tengan acceso a las formas convencionales de crédito.” Sus objetivos son: “Mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos que habitan viviendas permanentes en lote propio, construidas con materiales no precarios, en condiciones de hacinamiento y/o con deficiencias sanitarias y la condición deficitaria de la vivienda mediante la construcción de un núcleo sanitario y/o cuartos adicionales”.³

TRANSFORMACIONES E INTEGRALIDAD EN LAS POLÍTICAS URBANAS

Los procesos se localizan en territorios que se encuentran en áreas de ribera en el conurbano bonaerense, localizados en el segundo o tercer cordón, y son -con características particulares cada uno- parte del proceso de desarrollo de los asentamientos populares en la periferia que se acentuó en la segunda mitad del siglo XX. Se trata de barrios predominantemente autoconstruidos en

³ En los tres casos, la definición de los programas y sus objetivos responde a los textos institucionales disponibles en internet, consultados en Julio de 2019.

sectores próximos a los cauces de agua, situados en suelos inundables y no desarrollados por el mercado formal hasta el momento de la intervención. Por otra parte, son barrios o conjuntos de barrios en los que puede identificarse un proceso histórico de organización barrial y social, con acciones recurrentes de reclamos a las autoridades públicas para que produzcan mejoras en la situación urbana.

En los tres casos (Villa Monte Matadero, Villa Jardín y San Fernando Oeste) se produjeron durante las dos primeras décadas del siglo XXI transformaciones surgidas y orientadas predominantemente por la acción de las políticas integrales que fueron ejecutadas allí. Estudiaremos en este apartado las transformaciones producidas en ese proceso en las escalas: habitacional, barrial, local y regional.

Análisis de las transformaciones urbanas de Villa Monte Matadero, Quilmes. 2004-2015

Sub Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios + Programa Mejor Vivir

Ubicación: Autopista Buenos Aires La Plata, Alberdi, Av. Cevallos, Av. Caseros, Carlos Gardel.

Localidad: Bernal, Quilmes.

Superficie ocupada: 30 ha.

Se trata de un barrio emplazado en el albardón costero del Río de la Plata, conformando un polígono regular cuyo lado mayor se extiende paralelo a la costa. Las cotas de 5 y 3, metros corren longitudinalmente por el Barrio, quedando un sector anegado durante las

sudestadas.⁴ Figuras N° 2, N° 3, N° 4

Situación 2004

Al inicio del programa la población era de 4991 habitantes, según el censo del 2005, realizado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Quilmes, en convenio con la carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UBA y la participación de los pobladores.

La población accedía a un servicio sanitario deficiente y de mala calidad. Poseían energía eléctrica, con medidores comunitarios y en algunos casos de conexión informal.

El agua corriente llegaba a través de una conexión informal a la mayor parte del barrio desde la década del 90, momento en que un grupo organizado de pobladores realizó la conexión a la red formal que vincula el polígono del Barrio desde su lado mayor con la “ciudad formal”.

La evacuación de excretas y aguas servidas, la disposición final de residuos sólidos urbanos, la red de gas, pavimento y alcantarillado eran inexistentes al inicio de las transformaciones.

Los servicios educativos, guardería, escuela primaria y secundaria se encontraban fuera del polígono del barrio a menos de 1 Km. Las entidades comunitarias tales como comedores, copas de leche, templos

4 La lectura de las cotas de nivel da cuenta del riesgo hídrico al que está expuesta la población ya que el barrio en su totalidad queda entre la cota 5 y 3,75m. La cota 5 copia el contorno del barrio en el sentido longitudinal. La ley provincial 6454 prohíbe los fraccionamientos y ampliaciones de tipo urbano y barrio parque, en todas las áreas que tenga una cota inferior a +3,75 l. G. M.

Situación territorial de partida 2004, Villa Monte y Matadero, Quilmes. Fuente: Elaboración propia a partir de foto aérea de Google Earth

2



3

Proyecto de Urbanización y Mejoramientos Villa Monte y Matadero. Fuente: Elaboración propia a partir de foto aérea de Google Earth



4 Transformación Urbana 2014, Villa Monte y Matadero, Quilmes. Fuente: Redibujo en CAD y Qgis sobre foto aérea de Google Earth

religiosos, sociedad de fomento, y clubes deportivos eran numerosos y se encontraban dentro del área del Barrio.

Transformaciones en la Escala Habitacional

Desde la escala habitacional se realizaron 75 mejoramientos sobre 150 convenidos. Para estas transformaciones el municipio utilizó los recursos dispuestos desde el nivel nacional de gobierno. Los contratos a empresas implicaban la realización de un dormitorio, o el cambio de cubierta, pisos o carpinterías. Los vecinos modificaban sus rutinas para liberar el espacio y ponían a disposición su tiempo para facilitar la ejecución y cuidado de las obras.

A su vez, el municipio contrató la realización de 300 viviendas de un plan de 1800, de las cuales se construyeron 175. Que implicó un realojo de familias a tipologías de dúplex de dos, tres y cuatro dormitorios.

Hubo también transformaciones que implicaron la construcción y mejoramiento de viviendas por autoconstrucción con recursos propios de la comunidad, prevalentemente en el Sector del Matadero, donde la obra Pública fue prácticamente nula. Allí los pobladores pusieron a disposición sus saberes y desde la universidad de Quilmes hubo grupos de profesionales que también aportaron conocimientos específicos.

Con respecto al suelo urbano, el municipio generó en los predios libres las condiciones para que sea posible dicho producto (provisión de agua de

red, cloacas, medidores eléctricos individuales, iluminación pública), allí se levantaron las viviendas del programa de urbanización.

Los pobladores “auto-produjeron suelo informal” en los intersticios que quedaban libres y en los espacios liberados por el municipio para espacio recreativo. En estos últimos, dividieron la tierra con la regularidad que se venía produciendo desde el programa de urbanización, esto con relación a la definición de las parcelas y la manzana.

Transformaciones en la Escala Barrial

Por licitación pública el municipio adjudicó la obra de viviendas a la empresa constructora de responsabilidad limitada (Colombi Andico S.R.L.), para urbanizar la villa. Las mismas se comenzaron una vez organizados los vecinos que serían beneficiarios de las unidades. Estos estaban organizados por manzana y tenían un delegado/a que se ocupaba de disponer su tiempo tanto para acompañar a los técnicos municipales en la realización de relevamientos físicos como sociales, censos, talleres, etc.

Las viviendas se agruparon en tiras configurando manzanas que se fueron construyendo en la medida que se demolían las casas de las familias que se mudaban. Los delegados, quienes no habían tenido instituciones ni trabajo político en el barrio antes de esto, comenzaron a ser la referencia de los vecinos mudados.

Se mejoraron las calles de acceso a las viviendas para facilitar el ingreso de los materiales de la obra

y hubo disponibilidad de materiales que se vieron en la mejora de otros accesos al barrio y senderos interiores. También se realizaron obras de mejora en el alumbrado público en el área de intervención y en las inmediaciones de la calle principal, no así en las zonas del barrio menos visibles.

Una de las transformaciones más importantes cuya visibilización es menor es la estación de bombeo de Cloacas en una plazoleta de la calle Caseros, a la que se conectaron las viviendas nuevas, y también se colocaron unos puntos de recolección de residuos sobre la calle Caseros.

En vinculación con un programa de desarrollo social, Argentina Trabaja se puso a disposición los recursos humanos organizados en cooperativas para que, junto a la mano de obra voluntaria de los pobladores, se mejoraran senderos en los sectores donde no había obra de vivienda. Para esto los pobladores dispusieron de su tiempo para el desarrollo de talleres, mesas participativas y la realización efectiva de las obras, poniendo el municipio los materiales y las herramientas.

Se observó un crecimiento de la edificación en las parcelas del sector del Matadero que se tradujo en un incremento de la población según el registro realizado en 2015 en el marco de la ley de acceso justo al hábitat.

Transformaciones en la Escala Local

En la escala local las transformaciones del barrio se pueden leer con las que sucedieron en la ribera de Quilmes. En este sentido fue necesario el cambio de

normativa vigente. Se aprobaron y reglamentaron las zonas: “nuevos Centros Urbanos” (NCU 1), la zona de gestión especial de nominada “nueva costa del Plata” (NCP 1) y la zona residencial de interés social (R8) y Urbanización Especial (UE) en el sector de Villa Monte Matadero. En el barrio Villa Monte Matadero esta última modificación habilitó al parcelamiento del suelo en lotes de 9 metros de frente por 14 de fondo y definiendo una ocupación del suelo de 0,6 de FOS y 0,8 FOT.

Transformaciones de la Escala Regional

En la escala regional la transformación se inscribe en la zona ribereña del Río de la Plata; conformada por los Municipios de Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Ensenada y Berisso.

Las transformaciones ocurridas en este territorio han vinculado no casualmente proyectos de mejoramiento y relocalización de la población que vive en estas áreas críticas con políticas de desarrollos inmobiliarios como fueron: “Nueva Costa del Plata” en los municipios de Avellaneda, Quilmes, causando la desaparición de bosques nativos ribereños y humedales.

En Berazategui, Puerto Trinidad, que se robó dos kilómetros de costa para el uso exclusivo de sus habitantes y elevó la cota de la tierra en más de 5 metros. En Hudson, el country Greenville donde se modificaron las características naturales de la biota. Puerto Trinidad, Lagoon Hudson y Pueblos del Plata, en la amplia zona delimitada entre la autopista y el río, en la localidad de Hudson, donde

se están desarrollando sobre esa depresión llamada “humedales”, se acercan lenta y peligrosamente a los bosques nativos ribereños. Ya cuentan con un acceso perfectamente asfaltado por el municipio, con fondos públicos.

De este modo la intervención en la villa forma parte de las transformaciones que se produjeron en el paisaje de la planicie costera de Avellaneda a Berisso, conjuntamente con las transformaciones generadas por los barrios cerrados, siendo estos últimos los más aventajados en la ecuación económica.

Análisis de las transformaciones urbanas de Villa Jardín, Lanús. 2010-2018

Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios; Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios en riesgo Ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo, segunda y última etapa

Ubicación: Ex predio de Fabricaciones Militares, Talcahuano, Combate de Rincón, Cnel. Osorio, Pasaje Aguirre, J. Maria Moreno, Pellegrini.

Localidad: Lanús Oeste, Lanús.

Superficie ocupada: 53 ha.

Se trata de un barrio emplazado en la Ribera del Río Matanza Riachuelo, que comenzó a poblarse en la década del 50 conformando un polígono irregular que queda definido por la costa del río y dos predios con usos especiales; el ex-Predio de Fabricaciones Militares y una planta fabril donde actualmente funciona la fábrica de auto partes de vehículos, Faurecia, de capitales españoles. El frente sobre la ribera se va ampliando hacia las calles coronel

Osorio y Combate Rincón donde encuentra el límite a su expansión. Figuras N° 5, N° 6

Situación 2010

Según el censo realizado en el marco del Programa Urbanismo Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires en el año 2010 la población en el barrio rondaba los 16500 habitantes.

Entre las principales carencias urbanas el barrio presentaba por un lado un deterioro generalizado de la infraestructura de servicios, agua, cloaca, suministro eléctrico seguro; y por otro un parque edificado obsoleto y con requerimientos de calidad ambiental para lo cual se hacían necesarias intervenciones tales como apertura de calles, construcción y mejoramiento de viviendas.

Transformaciones en la Escala Habitacional

Las transformaciones en la escala habitacional se materializaron a partir de la construcción de 174 viviendas y posterior demolición de casas luego de las relocalizaciones. Estas forman parte de la primera de 3 etapas, que constaba de la construcción de 529 viviendas y obras de acceso a servicios básicos.

Las viviendas respondieron en su mayoría a la tipología de vivienda en lote propio, mientras que un porcentaje menor se construyó en copropiedad horizontal.

Las primeras transformaciones ocurrieron en el sector de la ribera donde los pobladores se vieron impelidos por la apertura del camino de sirga a desocupar el área, para lo cual se realizó el realojo de las familias frentistas. Del conjunto proyectado,

también se determinó que fueran entregadas las nuevas viviendas localizadas frente al Riachuelo.

Se realizaron numerosas asambleas donde se informaba a los pobladores sobre las características y el avance de las obras. Hubo críticas y malestar sobre el sistema constructivo, las tipologías y las nuevas localizaciones; no obstante, ello, los conflictos se disiparon y se siguió adelante. Se abrieron/generaron espacios de exposición y capacitación sobre los pasos a seguir.

Las mejoras trajeron aparejadas transformaciones en la escala habitacional que se distribuyeron homogéneamente en todo el polígono del barrio. Se trató de modificaciones en la edificación producidas por autoconstrucción. Aquellos pobladores que aún tenían espacios en sus predios vendieron la posesión o produjeron algunos cuartos para garantizarse un ingreso mensual mediante su alquiler.

Transformaciones en la Escala Barrial

Esta propuesta contempla tres tipologías que se adaptan a las necesidades socio-habitacionales particulares de cada barrio y consisten en la construcción de doce edificios de 1, 2 y 3 dormitorios dispuestos en planta baja, primero y segundo piso; que se extienden sobre el borde que recorre la Av. Carlos Pellegrini a modo de respuesta urbana al frente ribereño.

Y tipologías de 2 dormitorios dispuestas en planta baja y primer piso tipo PH, estas últimas desarrolladas en los sectores más cercanos al tejido urbano consolidado con menor densidad, sobre las

calles Orán, Bimanote y Sayos.

El trazado definido para la pieza urbana combinó, una organización en damero donde las 4 manzanas se organizan con diversidad de tipologías según su relación con el entorno. En las manzanas frentistas a la ribera se dispusieron los edificios de tres pisos, con cuatro departamentos por planta, y las viviendas en Duplex tipo PH, mientras que en las manzanas que se organizan detrás de estas predominaron las tipologías de vivienda en tira, de dos plantas. En todos los casos la relación de lados de las manzanas es 3 a 1.

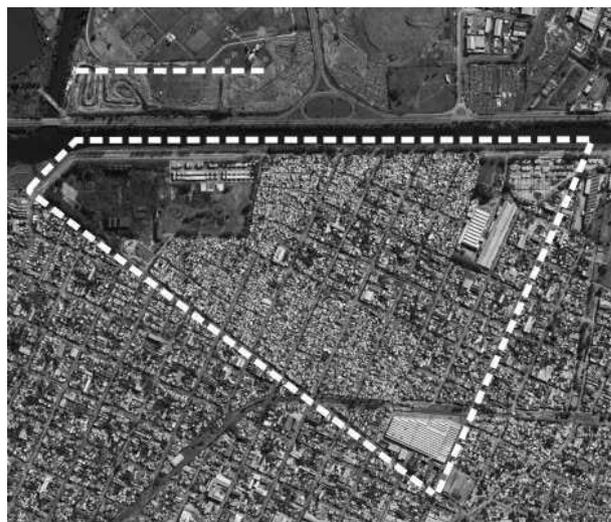
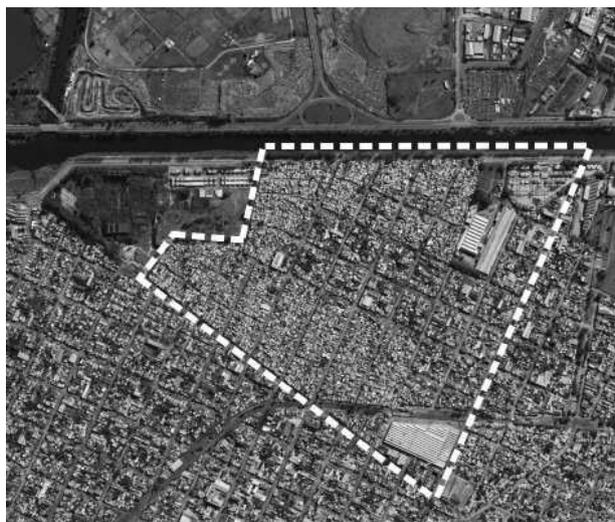
El nuevo sector edificado contó con iluminación pública, desarrollo de espacios públicos, equipamiento urbano y la construcción de una Unidad Sanitaria Ambiental.

Por licitación pública el municipio adjudicó la construcción de la obra a la empresa DOIÓ S.A.

La misma entregó las viviendas para ser habitadas en enero de 2017. El Municipio realizó los realojos de las familias e inmediatamente los pobladores no recibieron en conformidad la nueva vivienda.

Durante la primera jornada de relocalización, integrantes del Ministerio Público advirtieron “una serie de irregularidades” al momento de la entrega de las viviendas. Las condiciones de las casas y departamentos entregados, en la mayoría de los casos no eran aceptables, evidenciándose a simple vista serias falencias constructivas, así como el deterioro en ciertas instalaciones, artefactos y/o elementos faltantes, etc.

Frente a ello, el Ministerio Público de la Defensa tomó la iniciativa de elaborar un modelo de planilla



de reclamo que fue incorporado por el Municipio y la ACUMAR para el registro de los desperfectos. Producto de esta situación el Municipio dispuso la instalación de “una mesa” situada en el barrio con personal del Municipio, a la cual los vecinos podían concurrir para dejar asentados sus reclamos.

Transformaciones en la Escala Local

Con la operación de la construcción de las viviendas el municipio incorporó 16,4 ha. al mercado formal del suelo, las mismas que anteriormente se hallaban destinadas a otros usos.

El predio Fabricaciones Militares había sido cedido al municipio para la construcción de viviendas sociales para familias de los Barrios Villa Jardín, San Francisco de Asís, 10 de enero y Puente Alsina.

En noviembre de 2011 a través del Decreto 2034, se promulga la Ordenanza 11.152 sancionada por el Honorable Concejo Deliberante que modifica los permisos para la construcción de edificios en el centro del Municipio, procurando adecuar las normas a la realidad habitacional del centro de Lanús. En el artículo 2° define para el área de producción de vivienda social la nomenclatura Sub – Área Semi Urbanizada. La Sub-Área semi-urbanizada estará integrada por los distritos S2V y S4V, Zonas de recuperación de espacios verdes libres públicos, recuperables a mediano y largo plazo.

Factor de Ocupación Total (FOT) 1, Fondo libre Terreno: 26 mts / 2 Densidad 150 hab/ha.

Transformaciones de la Escala Regional

La construcción de un puente que une la nueva urbanización Olímpica de CABA con el extremo oeste de la nueva pieza urbana da cuenta del impacto regional de la obra.

La avenida Riachuelo, nueva vía de transporte automotor de escala metropolitana, fue liberada o ampliada en muchos de sus tramos en los que se localizaban villas o asentamientos, como en el caso de la V21-24, V26, o Villa Jardín.

Esto se inscribe en un conjunto de políticas urbanas que tendieron a la valorización del sector sur, como los Distritos orientados a la Informática, o la Villa Olímpica. Procesos que generaron una fuerte valorización en los inmuebles de la zona, y también como consecuencia el desplazamiento de algunos de sus pobladores.

El Sector Oeste del Partido de San Fernando

Localización: Sector Oeste, San Fernando. El sector urbano abarca pequeñas porciones de las tres localidades del municipio: Virreyes, San Fernando y Victoria.

Superficie ocupada: 65 ha a intervenir, de un total de 100 ha. del sector.

Población 2001: 5.000 habitantes

El Sector Oeste del Partido de San Fernando agrupa los barrios Perón, San Martín y San Jorge. Está delimitado por la ruta provincial 202 y el río Reconquista, en una franja de aproximadamente 2 Km de largo por 0,5 Km de ancho. En la que se

intercalan asentamientos auto construidos por los sectores populares con grandes industrias y equipamientos urbanos. El lugar fue históricamente una zona de bañados que se fue urbanizando progresivamente, fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX.

Se ubica en la cuenca baja del río Reconquista. Se trata de terrenos anegadizos. En la situación previa a la transformación proyectada, las viviendas tenían una provisión informal e insuficiente de agua potable, saneamiento y energía eléctrica. Esta última tenía medidores comunitarios con costos a cargo del Municipio.

Entre los programas urbanos desarrollados en el periodo de análisis, se incluyen el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), fundamentalmente las etapas de los barrios Perón, San Jorge y San Martín. Complementariamente, para el sector, se gestionaron acciones estatales propias del Subprograma Villas y Asentamientos (PFCV-VILLAS: conocidos como 46 Viviendas, 101 Viviendas y 81 Viviendas) implementado en la ejecución de viviendas nuevas en el Sector Oeste, así como algunos mejoramientos del ámbito doméstico realizados por el Programa Mejor Vivir implementado como suplemento de los anteriores. Figuras N° 7 y N° 8.

Transformaciones en la Escala Habitacional

Las operaciones de escala habitacional realizadas durante el proceso de urbanización fueron

relativamente menores. Se produjeron cerca de 50 relocalizaciones de grupos familiares que habitaban en el sector urbano afectado por la apertura de calles, por las acciones de “esponjamiento” o por la regularización del tejido. La situación habitacional de los pobladores fue transformada por las mejoras producidas en el espacio barrial (calles, veredas, iluminación, arbolado, cestos).

En el marco del trabajo interdisciplinario e intersectorial promovido por el equipo de campo de PROMEBA y del Municipio, se gestionaron los mejoramientos necesarios a las 40 viviendas que veían disminuidas la cantidad de cuartos o posibilidades de acceso por las nuevas trazas de calles. También, en conjunto con la organización no gubernamental IEEDAL se realizaron 50 mejoramientos en el barrio Perón y San Jorge.

Transformaciones en la Escala Barrial

Las operaciones generales se produjeron en el marco de la aplicación del PROMEBA, que articulaba en reuniones semanales en una mesa de trabajo que reunía a sus técnicos, los referentes por manzana de los barrios, representantes (técnicos y sociales) del área de reordenamiento urbano del Municipio y de las empresas (medianas) contratistas. Las tres empresas: EVA S.A. en San Jorge, y Málaga S.A. en Perón y SITRA en San Martín son empresas constructoras medianas con capacidad técnica y financiera para ejecutar obras que incluyen infraestructura y asfalto, y se encuentran entre las 100 más grandes del rubro.

7 Proyecto de Urbanización y Mejoramientos de Villas y Asentamientos; San Fernando. Fuente: Redibujo a partir de foto aérea de Google Earth



Transformaciones realizadas en Villa Pte. Perón, San Martín y San Jorge, San Fernando. Elaboración propia a partir de foto aérea de Google Earth

El modo de trabajo de las mesas varió según el barrio y el momento, concentrándose por lo general en la operacionalización de las transformaciones en el barrio.

En ese sentido, se ejecutó un conjunto de 101 viviendas nuevas sobre lote propio, edificado en tiras de dos niveles, frente al barrio San Jorge. La mitad alojaron a familias que las requerían en el proceso de la obra, la otra mitad continúa sin terminar por dificultades financieras en el acuerdo entre la empresa SITRA y el Estado. Se gestionaron para ser construidas otras viviendas para ser localizadas en las manzanas libres del barrio Perón y sobre la cancha de fútbol de la plaza del barrio San Martín. El proceso de gestión de estas nunca obtuvo la aprobación del PFCV-VILLAS.

El tipo de programa de mejoramiento barrial se implementó de acuerdo con una normativa del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) que se generó a partir de los consensos técnico políticos en el ámbito regional sobre este tipo de políticas. La guía conceptual formula un recorte sectorial apto para ser mejorado, con indicadores específicos bajos (habitacionales, sociales, ambientales) que deben ser superados luego de la intervención, siempre en el sector seleccionado. En el mismo sentido, los procesos de implementación que también son formulados por el programa incluyen un censo previo, el desembarco de un equipo multidisciplinario un semestre antes de la obra y su retiro posterior donde los pobladores participaron activamente, invirtiendo tiempo y aportando sus conocimientos sobre los procesos de transformación pre existentes.

Se ejecutaron en su totalidad las obras de asfalto y veredas programadas. Las obras de infraestructura tuvieron un desarrollo dispar. Las de agua y cloacas se alcanzaron a desarrollar e incluyeron un nexo de 800 metros y bombas para conectarse a las troncales existentes. La electricidad no pudo ejecutarse por las dificultades de las dimensiones de las calles y veredas, y también debido a la imposibilidad de incorporar un transformador de media tensión para ajustar la capacidad de provisión de la empresa prestataria a los “nuevos” usuarios formalizados. El gas no pudo ser incluido porque las viviendas existentes no pueden adaptarse a la normativa.

Transformaciones en la Escala Local

Desde la planificación urbana, el municipio generó un sistema de encuestas de hogares y un proceso participativo de desarrollo de un diagnóstico urbano que fue base para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano (PDU) del MSF. Para el sector oeste, próximo a la zona de urbanización, el PDU propone una nueva centralidad del municipio, a través de una serie de estrategias particulares de provisión de equipamiento, infraestructura de escala municipal y el reordenamiento de los asentamientos informales. De estas acciones, solo pudo ejecutarse el mejoramiento parcial de los asentamientos informales y de la ruta 202.

El gobierno local intensificó su actividad en el plano del reordenamiento urbano, generando una capacidad técnica y social que multiplicó por cuatro el personal del área. Esto permitió un abordaje

territorial con presencia en el barrio semanal y seguimiento interdisciplinario. El costo de esta política se sostuvo con los aportes de los programas nacionales y algunas operaciones de recuperación de renta en la zona de las marinas.

En el proceso de gestión de las transformaciones, se encontraron fuertes obstáculos en los planos que tenían que ver con las empresas prestatarias de servicios públicos (EDENOR; AySA) así como con las entidades provinciales (Autoridad del Agua) e inclusive con la gestión de los fondos ya aprobados por las autoridades nacionales (PROMEBA, Villas).

Transformaciones de la Escala Regional

El sector norte del AMBA se caracteriza por ser, en líneas generales, un sector de altos ingresos, tanto en Vicente López, como en San Isidro y San Fernando, existe un gradiente socio territorial caracterizado por mejores condiciones espaciales urbanas en las proximidades del río de la plata, degradándose hacia el Oeste hacia lo que fuera la zona de bañados del Reconquista, según puede observarse en todos los indicadores urbano ambientales. Sobre esta desigualdad se intentó sin éxito operar la transformación en el sector, que, a pesar de mejorar algunas características del espacio habitacional y barrial, prácticamente no alteró las condiciones locales y regionales (no se produjeron los parques y equipamientos que promoverán “nuevas centralidades”).

Entre los determinantes espaciales urbanos del sector observado en relación con la escala regional, se plantean una serie de particularidades a destacar: se encuentra en el límite de San Fernando con Tigre, que está definido por el cauce del río Reconquista. Esta cuestión tuvo derivaciones directas sobre el proceso de urbanización del caso. Para comprender este hecho es necesario recordar que durante la segunda mitad del siglo XX el Reconquista fue rectificado sin embargo, el límite nunca se actualizó al nuevo cauce. Entre las múltiples consecuencias de esta condición pueden mencionarse el destino de 35 ha. y el proyecto del barrio San Martín.

Existe un territorio de 35 hectáreas entre el cauce viejo y el rectificado que se encuentra “abandonado”, no en sentido estricto, ya que es utilizado por un gran frigorífico para sanear sus desechos parcialmente, por pobladores para abandonar desechos (hasta vehículos) y por el propio municipio como lugar para dejar “escombros”. Promediando el proceso de transformación observado en el barrio San Martín, con el censo producido y el acuerdo de la mesa barrial trabajado, los gestores nacionales de PROMEBA advirtieron que parte del proyecto gestionado por San Fernando estaba en otro municipio, Tigre.

Este hecho derivó en la imposibilidad de producir transformaciones en ese sub-sector. Los procesos de actualización de esta cuestión excedían los tiempos, así como a actores barriales y locales. El cambio de límite implica el acuerdo de los municipios y el aval

de la provincia, actores que durante los años de la urbanización variaron su color partidario, haciendo aún más difícil la resolución de este obstáculo.

En la zona están localizadas grandes empresas cuya acción contaminante afecta la calidad ambiental del sector, dos frigoríficos y una empresa de producción de hormigón elaborado y premoldeados. Sobre el espacio definido por estos actores como propios, no se produjeron transformaciones.

El límite sur del sector está definido por la ruta 202, que durante el período analizado fue ampliada por una obra provincial, duplicando su capacidad de transporte, orientado fundamentalmente al tránsito de carga, aunque también es utilizada por los pasajeros de las líneas de transporte público y privado para acceder al sector o atravesarlo. También se encuentra atravesado por otras grandes infraestructuras de movilidad regional como la autopista panamericana o las vías del tren, fuertes límites que no se alteraron durante el proceso ni física ni funcionalmente.

REFLEXIONES FINALES

Sobre la territorialización, la integralidad y las escalas de participación

Hemos descrito sucintamente las transformaciones acaecidas en torno a la implementación de políticas urbanas de mejoramiento y urbanización de asentamientos informales, en los casos de Villa

Monte Matadero, Quilmes; Villa Jardín, Lanús y Villa Pte. Perón, San Martín y San Jorge del Municipio de San Fernando.

En el recorrido por los casos nos centramos en analizar la definición de los espacios urbanos de actuación, el abordaje multidimensional de los problemas abordados y las escalas que abarcan los problemas públicos que circulan en dichas políticas. De este análisis surgen estas primeras reflexiones que servirán para la construcción del problema teórico que reúne las acciones realizadas por los actores para la transformación del territorio (técnicas) con el movimiento intencionado de recursos materiales, cognitivos y simbólicos para su aplicación (tecnologías)

Sobre la territorialización de las políticas de mejoramiento y urbanización

Las políticas de urbanización territorializadas han logrado trascender las respuestas pre definidas también conocidas como “enlatadas”. En las mismas el actor local era solo objeto de política, “un beneficiario”. La territorialización de la política hizo emerger por un lado a los actores locales, y con ellos a los conflictos urbanos propios de dichas localizaciones, y por otro ha mostrado las limitaciones para abordar las transformaciones en su dimensión físico-ambiental, ya que los barrios analizados forman parte de sistemas ambientales mayores al recorte barrial.

Con respecto al rol activo de los actores del territorio, se pusieron a disposición instrumentos de participación tales como mesas, designación de delegados, votación de proyectos comunitarios, y se incorporaron todos aquellos que dieran lugar al trabajo con los pobladores. En la puesta en agenda de problemas propios del territorio hemos podido identificar que los actores locales no han trascendido el recorte barrial. La claridad que mostraron para hacer emerger problemas urbanos transversales a otras áreas urbanas tales como deterioro ambiental, saneamiento deficitario y desidia del espacio público, no tuvo correlato con las acciones de transformación que se implementaron en dichos territorios.

Al analizar las transformaciones en su dimensión espacial, hemos detectado que en los tres casos estos territorios responden mayormente a dinámicas ambientales mayores al recorte barrial. De modo que cualquier cambio en una parte del sistema opera en la otra. Al observar estas áreas como sistemas, detectamos que estas transformaciones no sucedieron aisladamente y han sido en los tres casos operaciones ocurridas en un complejo sistema urbano que comprometió recursos y compromisos políticos que acarrear las mismas desigualdades que las políticas de mejoramiento enfrentan. Tal es el caso del emprendimiento inmobiliario de Costa del Plata en el albardón costero de Quilmes, el puente que atraviesa el Reconquista y une la ciudad Olímpica con el Ex Predio de Fabricaciones Militares

en Lanús o la seguridad para el movimiento vehicular de la Ruta 202 que mejoro todos los frentistas en San Fernando.

Sobre la integralidad de los procesos

Las políticas de mejoramiento del hábitat que se vienen desarrollando han sabido incorporar diversas dimensiones insoslayables para trabajar integralmente la problemática que surge de estas condiciones del hábitat. Tal es así que uno de los programas de mejoramiento incorpora profesionales según estas dimensiones, teniendo capacidad para abordar los aspectos ambientales, urbanos, legales, contables y naturalmente técnicos, que son los propios de la materialización.

Estos profesionales abordan problemas tales como la división de las parcelas, la vacunación de los animales sueltos, capacitaciones sobre salud y economía solidaria, entre otras. Pero son sobre todo el nexo entre lo que va a requerir la obra y los pobladores.

Cuando los problemas que plantea la comunidad implican decisiones que están fuera de la dimensión de análisis o bien excede la escala del recorte, los profesionales se quedan sin respuesta y la comunidad sin representación. Tal es el caso de los instrumentos de participación que acaban operando como mesa de entrada de quejas o como cartelera de las obras de mejoramiento y urbanización.

De este modo el abordaje multidimensional se ve

restringido al proceso concreto de transformación espacial, no pudiendo establecerse relaciones entre las problemáticas construidas y propuestas de transformación que excedan el territorio de actuación de la política en marcha. Echo que opera en la construcción de erróneas problemáticas debido al sesgado recorte espacial que se hace en la lectura integral, ya que solo se trabajan las manifestaciones materiales inscriptas en dicho recorte. De este modo, la política desatiende la intencionalidad que promueve cambios en escalas mayores quedando la integralidad como el paraguas que reúne las diferentes problemáticas surgidas de las lecturas del recorte territorial.

Sobre las escalas de participación

Finalmente, estas políticas promueven una participación activa de los pobladores, dando lugar a la incorporación de sus intereses y propósitos en los procesos de transformación urbana. Sin embargo, los intereses de los actores locales no se restringen solamente al recorte definido por la política, ni espacial ni socialmente. Así las consultas, decisiones y propuestas no siempre logran consenso para ser ejecutadas dando lugar a acciones contradictorias o bien subordinadas a acciones que se discuten en ámbitos extra-locales.

Cuando aquello ocurre no se promueve la reflexión sobre el carácter multiescalar de los problemas. Ejemplo de esto es el cambio de un acuerdo de

implementación de obras por el solo hecho de que a la empresa constructora le resulta más rentable, este hecho ocurrió en Villa Monte Matadero. O situaciones tales como el cambio de normativa para varios emprendimientos de la zona de la costa, hecho que benefició a la Villa de Quilmes, pero también a los desarrolladores de Costa del Plata.

Cuando los pobladores establecen relaciones que involucran actores de otro barrio, grupo social o cultural, los conflictos se vuelven irresolubles. Esto sucedió por ejemplo en los casos de pobladores de la Villa San Martín en San Fernando que no aceptaban las normas urbanas de regularización en parcelas por ser contrario a sus creencias culturales o cuando los miembros de la cooperativa de la Villa el Monte se negaron a ceder sus tierras de propiedad colectiva por viviendas individuales en “pequeñas parcelas”. Algo similar ocurrió en Lanús cuando los vecinos de Villa Jardín se encontraron en viviendas de Propiedad horizontal con gastos mensuales que no acostumbraban a enfrentar.

A modo de cierre

Para finalizar, este trabajo permite avanzar en algunas aproximaciones y profundizando en los interrogantes sobre la territorialización, la integralidad y las escalas de participación que pudieron observarse en los procesos de urbanización, a partir del análisis de los casos de Villa Monte Mataderos, Villa Jardín, y el Oeste de San Fernando. Queda claro que las

transformaciones observadas en el espacio urbano permiten reconocer mejoras físico-espaciales en la situación habitacional y barrial, siendo más contradictorias e inciertas las posibilidades efectivas de promover procesos integrales de apropiación y transformación urbana más allá de los límites establecidos por el recorte físico-espacial.

Se valora el hecho de trascender las propuestas “enlatadas” y la incorporación de los actores locales, viabilizando la puesta en agenda de sus problemas. Sin embargo, esta misma situación de focalización opera omitiendo las complejas transformaciones que profundizan la desigualdad al ampliar el territorio de observación por fuera del sector directamente involucrado en la política de mejoramiento. En el mismo sentido, los abordajes multidimensionales hacen crisis frente a los bordes del recorte, y esto es posible observarlo en la contradicción entre los problemas planteados por la comunidad, las incumbencias de los técnicos involucrados y el tipo de recursos dispuestos por estas políticas. Por último, esta misma situación hace crisis en el ámbito de los procesos de participación, donde es posible observar la dificultad de generar los consensos sin extender las posibilidades de incidencia territorial de los instrumentos de participación y los recursos que integran.

Desde el punto de vista del debate teórico, este estudio profundiza los interrogantes sobre el modo en el que se diseñan e implementan las políticas de

mejoramiento barrial, como instrumentos situados y apropiados, identificando un desafío central que subyace en los conflictos observados y alumbrando nuevos interrogantes ¿Cómo articular de un modo coherente y democrático una acción en un sector urbano en el contexto de una producción urbana desigual e injusta? ¿Cómo las operaciones situadas dan cuenta de una totalidad sistemática en sus relaciones escalares y dimensionales? ¿Cómo alcanzar procesos de participación que promuevan la apropiación consciente y colectiva de los pobladores? ¿Cuál es el rol de los técnicos de las disciplinas del hábitat en estos procesos?

Es la continuidad del trabajo sobre estos interrogantes lo que permitirá seguir avanzando el conocimiento teórico sobre una realidad dinámica del territorio, que permita concebir una urbanidad en la que conjugue la diversidad de territorios y actores comprendiendo sus relaciones escalares y dimensionales. Teorías urbanas contemporáneas que deben conocer las leyes que reúnen la totalidad a partir del reconocimiento de la riqueza de la diversidad de los procesos urbanos y sus territorios. Conocimiento que proponga, en definitiva, procesos que instrumenten el mejoramiento de los barrios y ciudades de un modo colectivo y apropiado.





BIBLIOGRAFÍA

ABRAMO Pedro (2003). "A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas". Rio de Janeiro, Brasil: Livraria Sete Letras, FAPERJ. ABRAMS, C. (1964). *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*. Cambridge: MIT Press.

BOURDIEU, Pierre (1980). "Le capital social", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Vol. 31, pp. 2-3. París, Francia: Ediciones Seuil. BOZZOLA, S. (2015).

BARRETO, Miguel; LENTINI, Mercedes (2016). "Hacia una política integral del hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina". Red EPMA, Café de las ciudades. Colección hábitat.

CATENAZZI, Andrea; REESE, Eduardo (2016). "Argentina. A 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes". En: COHEN, Michael; CARRIZOSA, Maria; GUTMAN, Margarita (editores) *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Café de las ciudades.

CATENAZZI, Andrea (2011). "La planificación urbana en cuestión". *Voces en el Fénix*, Vol. 5. Buenos Aires: Plan Fénix.

CATENAZZI, Andrea (2011). "El territorio como entrada a los proyectos integrales". En *Gestión municipal y proyectos integrales. Entre lo estratégico y lo cotidiano*. Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Buenos Aires: Ministerio del Interior - BID.

CATENAZZI, Andrea, CRAVINO, Maria, QUINTAR, Aída, DA REPRESENTAÇÃO, Natalia, NOVICK, Alicia (2009). "El retorno de lo político a la cuestión urbana. Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires". Los Polvorines, Argentina: Editorial UNGS, Prometeo Libros.

HARDOY, Jorge, SATTERTHWAITTE, David (1987). "La ciudad legal y la ciudad ilegal. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/dtn19_urbanizacion_en_las_villas.pdf

HIERNAUX, Daniel (2014). "Proyectos que dividen, ciudades que segregan". En Di Virgilio, Mercedes; Perelman, Mariano (Coord.). *Ciudades Latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. 1.a ED. CLACSO. E-Book.

JAIME, Eugenia (2017). "Acción pública e informalidad urbana. Transformaciones urbanas en el proceso de urbanización de Villa Monte Matadero, Quilmes, 2004-2013", Tesis de Maestría. Directora: CATENAZZI, Andrea. Postgrado de Planificación Urbana y Regional; PROPUR, FADU – UBA.

JAIME, Eugenia; SALVARREDY Julián (2014). "La forma de la informalidad". En BUSTI, Soledad., JAIME Eugenia, SALVARREDY Julián (comp.), *Cuaderno de trabajo N°2: Lecturas territoriales en contextos de desigualdad*. (p. 26-39). Buenos Aires: Proyecto Habitar.

JARAMILLO, Samuel (2012). "Urbanización informal: diagnósticos y políticas: Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales". En SALAZAR Clara (coord.), Irregular. Suelo y mercado en América Latina. México: El Colegio de México.

LASCOUMES, Pierre, LE GALÉS, Patrick (2014). "Sociología de la acción pública". México: El Colegio de México.

LEFEBVRE, Henri (2013). "La producción del espacio". Madrid: Capitán Swing Libros. [1974]

OSZLAK, Oscar (1991). "Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al Espacio Urbano". Buenos Aires: Estudios Cedes, Editorial Humanitas.

SALVARREDY, Julián (2015). "Proyecto urbano y gestión pública. El caso del sector oeste de San Fernando (2003-2011)". Publicación en base a la Tesis de Maestría en Planificación Urbana y Regional FADU UBA. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Proyecto Habitar.

SMITH, Neil (2015). "Hacia una teoría del desarrollo desigual II: la escala espacial y el vaivén del capital". Traducido por Núria Benach del original inglés *Toward a Theory of Uneven Uneven development Nature, capital and the production of space*. Oxford, Brasil blackwell, 1984; pp. 131-154. En Neil Smith. *Gentrificación Urbana y desarrollo desigual*.

THOENIG, Jean (1997). "Política Pública y acción Pública", en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VI, N°1.

THOENIG, Jean (2005). "Para una epistemología de mirar en la acción pública". En Filatre, D., de Teressac, G (coord.). *Les dynamiques intermédiaires au coeur de l'action publique*. Toulouse, Francia: Ediciones Octares.

TURNER, Jhon (1968) "Housing Priorities, Settlement Patterns and Urban Development in Modernising Countries", *Journal of the American Institute of Planners*, N° 34, p. 354-363.

VARELA, Omar, CRAVINO, Maria (2008). "Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención". En CRAVINO, Maria (organizadora), *Los mil barrios (in) formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines, Argentina. Universidad Nacional General Sarmiento.

YUJNOVSKY, Oscar (1984). "Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981). Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

ACCIÓN PÚBLICA E INFORMALIDAD

Las transformaciones urbanas en la encrucijada de la instrumentación de los problemas públicos

Eugenia Jaime



Este trabajo presenta algunos hallazgos de la tesis de maestría denominada “Acción Pública e informalidad Urbana. Transformaciones urbanas en el proceso de urbanización de Villa Monte Matadero, Quilmes 2004-2013” que da cuenta de las articulaciones, los intereses y recursos de los actores locales para generar acuerdos que se integran a los procesos de transformación urbana en el marco de las políticas públicas.

Desde el abordaje de la acción pública territorializada, consideramos actores a quienes, impelidos por sus intereses y propósitos, los ponen en práctica interviniendo en el proceso. Hemos restituido los instrumentos de transformación urbana, esto nos permite asociar los actores con el sentido de la transformación. Se examinarán aquí los instrumentos de participación y organización de la acción pública.

La relación entre la construcción de los problemas públicos y la participación efectiva en la transformación urbana por parte de la comunidad es un tema fundamental. Se trata de mirar lo que “si tenemos” e identificar acciones que puedan formar parte de futuras intervenciones para revertir la desigualdad socio espacial vigente.

Eugenia Jaime, Arq. Mg. PUR. Doctoranda en Estudios Urbanos; UNGS ICO.
Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, Área de Urbanismo

El contenido del siguiente artículo forma parte de los estudios de maestría titulada “Acción pública e informalidad Urbana. El caso de Villa Monte y Matadero, Quilmes 2004-2013”, defendida en la UBA FADU en Diciembre de 2017, dirigida por la Dra. en Urbanismo Andrea Catenazzi. Este artículo fue publicado anteriormente con el nombre “Informalidad urbana y políticas de urbanización. El dilema de la construcción de los problemas públicos y los instrumentos de transformación urbana,” en el XII Biental del Coloquio emergentes, compilado por Ana Lía Guerrero; Marianela De Batista; María Emilia Estrada. Bahía Blanca 2018. Libro de descarga online ISBN 978-987-778-565-4.

¿A QUE NOS REFERIMOS CON INFORMALIDAD?

Se entiende la informalidad urbana y a las políticas de urbanización dentro del sistema urbano. De este modo cuando la construcción de los problemas públicos y los instrumentos de transformación urbana reúnen en un mismo movimiento las acciones transformadoras podemos identificar los intereses y propósitos que les dieron origen.

Desarmar los procesos de urbanización de asentamientos informales nos permite comprender los obstáculos por los que atraviesa la política pública para intervenir en los territorios donde prevalece la producción popular del espacio urbano al tiempo que nos arroja luz sobre los problemas de la informalidad urbana invisibilizados por la política urbana.

Describiremos el concepto de informalidad prescindiendo del debate conceptual sobre la ideología¹ que acuña el término.

La informalidad urbana

La noción de “informalidad urbana” nos lleva al encuentro entre las acciones de transformación urbana llevadas a cabo por los habitantes de las villas y los asentamientos precarios y los acuerdos que estos generan para ejecutarlas. Este proceso se desarrolla independientemente de que existan

1 La informalidad como concepto ideológico y las formas de subsistencia de la sobrepoblación relativa en América Latina. Mercedes Castillo de Herrera Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia; Emilio Pradilla Cobos Universidad Autónoma Metropolitana, México DF, México

recursos públicos, de que se inscriban dentro de las reglas públicas de edificación o de que sean avaladas institucionalmente por las normas jurídicas que utilizan los organismos de control público.

Para estos habitantes de las villas y los asentamientos precarios las únicas acciones posibles para garantizar el derecho a acceder al suelo urbano son la ocupación y el uso efectivo del espacio urbano. Ejerciendo su influencia a través de la capacidad de apropiación que puedan desarrollar cotidianamente sobre él.

Se trata de aquellos moradores cuya capacidad de generar transformaciones en el espacio urbano es restringida por la localización de estas tierras, despreciadas por los actores del mercado, ya sea por su carácter periférico o bien por estar situados sobre zonas inundables; cuestiones que requerirían de inversión para ser sobrepuestas.

Las edificaciones reproducen la precariedad derivada de la localización; un limitado a nulo acceso a los servicios, sean los de agua, luz, cloacas o de salud, educación, cultura, etc.; a la que se le superpone la precariedad de las condiciones habitacionales inadecuadas ya sea por hacinamiento, falta de ventilación, mala calidad de los materiales, o la deficitaria distribución del espacio.

Los pobladores resuelven muchos de estos problemas a través de organizaciones sociales tales como entidades barriales, centros de fomento, clubes deportivos o bien a través de la delegación en dirigentes políticos. A través de estas organizaciones los pobladores pueden articular con los gobiernos

locales para resolver cuestiones de desarrollo social y en contadas ocasiones temas de hábitat.

Políticas públicas y agenda urbana

La problemática de la informalidad urbana ha encontrado asidero en las agendas de los organismos internacionales los cuales se han puesto al frente para revertir este fenómeno impulsando políticas de urbanización en las ciudades más importantes del continente.

Las políticas dirigidas a dar respuesta a esta cuestión de la informalidad urbana han brindado respuestas que oscilan prevalentemente entre la instalación de delegaciones municipales o centros de capacitación, la construcción de viviendas llave en mano, y/o la regularización dominial de los asentamientos.

Probablemente estas acciones sean necesarias, sin embargo entendemos que este complejo panorama amerita rescatar también las acciones que no están institucionalizadas en el ciclo de las políticas públicas.

En la Argentina entre el año 2004 y el 2015 se puso en marcha un programa federal de producción de mejoramientos y viviendas nuevas² a partir de diversos programas y subprogramas. En el 2004 se puso en marcha el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (SFUVAP), “con el objeto de dar solución a los problemas de urbanización de asentamientos precarios³ (...) donde

2 Programa Federal de construcción de Viviendas, PFCV.

3 Asentamientos localizados en los municipios de Avellaneda (730 viviendas), La Matanza (1333 viviendas y 1771 mejoramientos), La Plata (798 viviendas), Lomas de Zamora (1500 viviendas),

viven en condiciones de alto riesgo amplios sectores desprotegidos de la sociedad.”

Estas políticas requirieron suelo, y fueron pocos los municipios que dispusieron tierras para este fin. Por otro lado, el reclamo de las organizaciones populares para conseguir mejoras de sus barrios encontró un interlocutor abierto a la escucha. En este marco nació el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, en los centros poblacionales con más fuerte déficit de viviendas, mediante un financiamiento no reintegrable por parte del Estado nacional “para la construcción de treinta y tres mil unidades de viviendas en el ámbito del Gran Buenos Aires”.

En el Municipio de Quilmes se localizarían 3.960 viviendas, de un total de 15.807, cerca del 25% del total, 1800 de ellas en el barrio El Monte Matadero.

Villa Monte Matadero

Villa Monte Matadero está ubicado en el primer cordón del AMBA, en el Partido de Quilmes. Quilmes limita al este-noroeste con el Río de la Plata, al sur con los partidos de Berazategui y Florencio Varela, al oeste con los de Almirante Brown y Lomas de

Morón (432 viviendas), Quilmes (3960 viviendas), San Isidro (3248 viviendas), San Martín (2310 viviendas) y Vicente López (1498 viviendas). Se preveía una inversión de 550 millones de pesos, para la construcción 15.807 viviendas y la generación de más de 50.000 empleos en los distritos antes mencionados. En Quilmes, los trabajos se repartirían en las villas Novak/La Odisea (541 viviendas), Veteranos I (26 viviendas), Veteranos II (42 viviendas), La Matera (1438 viviendas), Barrio 24 de Marzo (113 viviendas) y Barrio El Monte/Matadero (1800 viviendas).

Zamora y al noreste con los partidos de Avellaneda y Lanús. Figura N° 1

Ocupa una franja de tierra linder a la Autopista Buenos Aires-La Plata Las características de la situación habitacional de esta población son el alto nivel de NBI y el alto porcentaje de desocupación o de ocupación informal.

Villa Monte–Matadero está compuesta por dos villas, una denominada Monte y la otra Matadero, en referencia a sus orígenes a mediados del siglo pasado. Tiene una superficie de aproximadamente 30 hectáreas, de las cuales 17,71 ha corresponden al Monte y 13,1 ha al Matadero.

Entre 2005 y 2013, período en el que se había registrado un aumento significativo de los asentamientos del Municipio de Quilmes, la villa Monte Matadero pasó de registrar 4991 personas en 2005 a 7254 en 2013. El incremento fue de 2263 personas establecidas, principalmente, en el sector del Matadero.

El correlato a escala municipal de este fenómeno fue incremento en un 100% de los asentamientos populares del partido. Estos pasaron de 31 asentamientos y villas registrados a 67, localizados en los sectores periféricos de Quilmes, donde se encuentran las peores condiciones habitacionales y socioeconómicas del partido, según datos del registro realizado en 2010 por el censo social de la de la Dirección de Tierras Municipal.

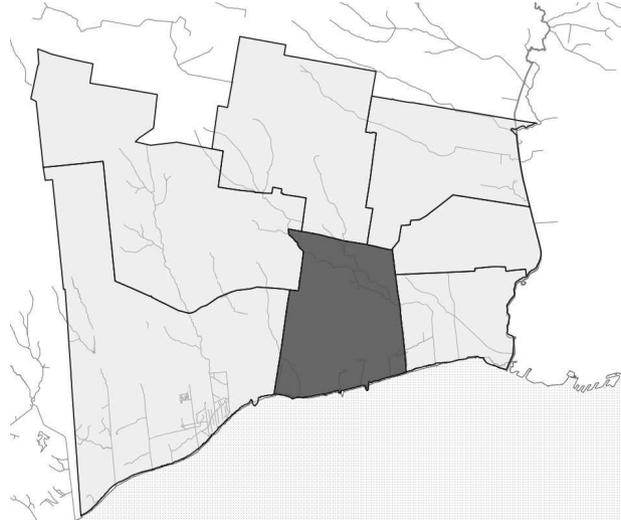
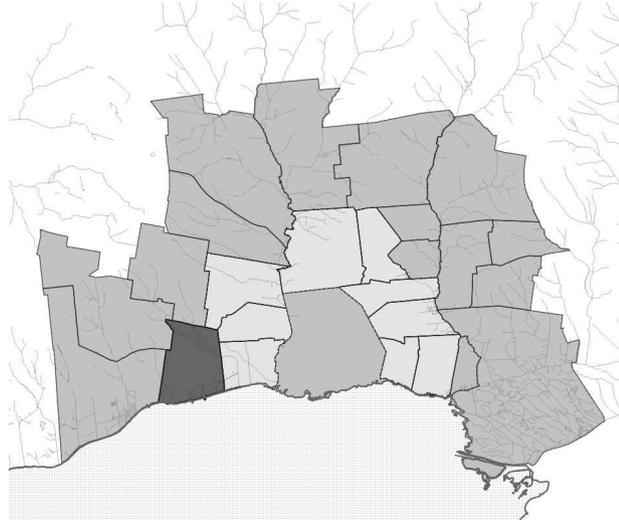
El barrio Monte Matadero cuenta con importantes organizaciones sociales nacidas en la década del 80' y 90' y algunas menos representativas

surgidas en 2010. Estas brindaban mayormente servicios sociales, asistencia alimentaria y servicios de fomento de actividades educativas, culturales y sociales. Solo una organización de fomento solía trabajar sistemáticamente los problemas urbanos poniendo en agenda reclamos sobre la vivienda y los espacios públicos del barrio.

El conjunto de organizaciones barriales era heterogéneo con múltiples capacidades de articulación y con intereses diferentes respecto a su actividad. Esto resultó sumamente enriquecedor cuando se produjeron las articulaciones para la realización de la urbanización. Al iniciarse el subprograma, predominaba la precariedad constructiva en las viviendas del barrio: en su mayoría de madera y chapa según el censo del 2005 realizado por la Universidad Nacional del Quilmes⁴. No había red cloacal; existían sistemas alternativos de eliminación de excretas con una cobertura ineficiente debido al nivel de las napas freáticas.

El barrio Monte y Matadero tiene, aproximadamente, un tercio de sus tierras identificadas como inundables, por encontrarse por debajo de la cota de nivel que marca 3,5 metros. Esto indica que sus pobladores están expuestos a un alto riesgo de inundación. Más aún cuando las calles no cuentan con cordón cuneta, ni pavimento y los pluviales son inexistentes.

4 En el ítem “Información Adicional” se detalla lo de las características habitacionales y sociodemográficas obtenidas del Censo de población y viviendas realizado en el Barrio durante el año 2005.



La precariedad de los senderos dificultaba el ingreso de los camiones de recolección de residuos, realizándose la recolección sobre la avenida Cevallos-Caseros donde están colocados los contenedores y volquetes de disposición del material. Dentro del barrio no hay equipamientos educativos; no obstante, es posible acceder a establecimientos de nivel inicial, primario y secundario en las inmediaciones del barrio (menos de 1km). Lo mismo sucede con las infraestructuras para la salud.

El servicio de transporte público pasaba por las inmediaciones del barrio sin ingresar al mismo. El servicio de trenes es de fácil acceso y se ubica a 1 km del barrio.

En cuanto al servicio eléctrico, está conformado por un antiguo tendido, numerosas veces remodelado. No posee medidores individuales y habitualmente tiene caídas de tensión. Con respecto a la red de agua potable, ambos sectores tienen actualmente una red de agua provista por las obras del SFUVAP que cubre parcialmente los requerimientos de la población. No existía red de gas, hecho que provocaba la utilización de gas envasado en garrafas de 10 kg, tubos de 45 kg y, en algunos casos, el uso de leña. Figura N° 2

LO INFORMAL FRENTE AL ORDENAMIENTO URBANO

Entre los requerimientos que imponía el subprograma, se preveía que los municipios fueran los responsables de elevar el proyecto a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la

provincia de Buenos Aires, a través del Instituto de la Vivienda, para su aprobación.⁵

La situación dominial operó como un obstáculo para la organización de la obra ya que, al tratarse de un barrio constituido por la agregación de casillas, el resultado requiere de numerosas articulaciones no solo técnicas sino también políticas y organizacionales para poder ser regularizado.

Desde el punto de vista de los registros normativos que regulan la ocupación del barrio, los habitantes reconocen tres tipos de regulación que dan lugar a la identificación de tres sectores: El Matadero, la Sociedad de Fomento El Monte y la Cooperativa El Monte.

Los pobladores del Matadero tienen un permiso de residencia otorgado por Ordenanza Municipal. La Sociedad de Fomento El Monte, a partir de las gestiones que se realizaron desde esta entidad, ha ido regularizando algunas manzanas del sector conforme a la ley 10.830; mientras que la Cooperativa se conformó como tal y logró la compra del macizo a través de una hipoteca a favor del Municipio de Quilmes.

A continuación describiremos brevemente el proceso histórico de urbanización informal de Villa Monte Matadero y las normas de usos del suelo vinculadas a dicho proceso.

5 Para ello debía reunir las siguientes condiciones: Debían ser propuestas integrales, desagregadas en etapas cuando su magnitud o complejidad lo justificaran; La situación dominial de los terrenos debía estar resuelta o garantizarse su regularización antes de concluirse las obras.

Una población que vivía de los desperdicios que generaba la actividad matarife

Villa Monte Matadero es un barrio de Quilmes que surge como producto de un proceso de urbanización informal que tiene por protagonistas a un territorio vulnerable (de tierras bajas y anegadizas) y a una población de escasos recursos.

Las tierras donde actualmente se alza el barrio Monte Matadero fueron parte del bañado generado a causa del albardón que corre 2 kilómetros paralelo a la costa, lugar donde desembarcaron los ingleses en 1806. Más adelante, en 1818, se realizó el primer plano de mensura y las tierras del bañado pasaron a tener propietario. Sin embargo, años más tarde cayeron en manos del Estado por no cumplir con las normas que promovía la merced que otorgaba el gobierno de la provincia y que comprendían la señalización con cerco, la construcción de pozo y casa habitación (Agnelli, 2009).

Después de 1860, la zona del Monte Matadero fue forestada con la plantación de eucaliptos que sirvió de protección del área de trabajo frente al viento del sudeste. Muchos de esos ejemplares aún existen y se complementaron con la vegetación del lugar. Quilmes se fue poblando. Hacia 1880, los terrenos de Villa Monte Matadero conjuntamente con los terrenos del corralón Municipal, ubicado sobre la calle de la "Circunvalación", eran considerados los suburbios del pueblo.

Los registros periodísticos y las crónicas de la época describen el asentamiento del monte como

“una población que vivía de los desperdicios que generaba la actividad matarife”. Los arrieros o abastecedores llevaban allí al ganado que, hasta ser faenado, permanecía en corrales. Se extendían desde el Corralón hasta lo que, en aquel entonces, era el borde del bañado donde hoy se levanta el monte. Consecuentemente, en aquel momento, el sector se denominaba “El Monte del Matadero”.

Los primeros habitantes del barrio se establecieron, originalmente, en un área que comprendía las actuales calles Alberdi, Cevallos y Castelli.

El asentamiento se encontraba, aproximadamente, 250 metros hacia el bañado. Este sector luego se extendió hasta la traza de la autopista Buenos Aires-La Plata.

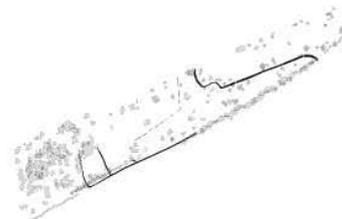
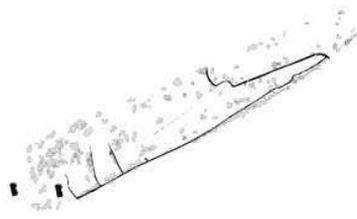
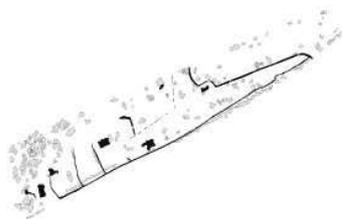
Las precarias viviendas donde habitaban eran construidas en los terrenos libres que lindaban con el bañado. Se caracterizaban por su construcción de barro y paja y la tipología de los ranchos. Cuando se reglamentó el trabajo de los mataderos (1904), éstas se prohibieron en el área establecida como ejido urbano. A raíz de esta norma, el matadero del Corralón cerró y se comenzó a emplear para cuadra del plantel de caballos del municipio y para los carros de riego y recolectores de basura. Los primeros habitantes permanecieron en la zona empleándose, en gran mayoría, en el corralón municipal y el barrio pasó a denominarse “El Monte”.

Luego, en 1958, el asentamiento quedó bajo el agua, producto de la inundación, quedando la villa en esta situación durante varios días, lo que hizo inminente

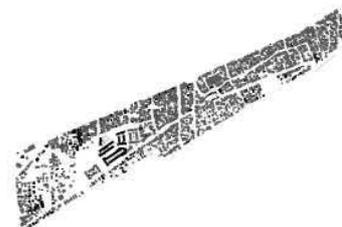
2004

2008

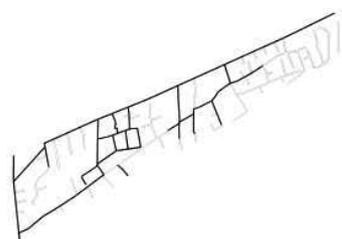
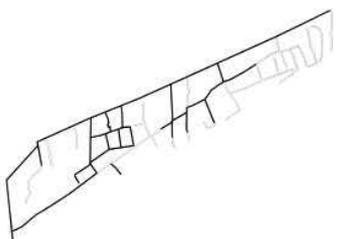
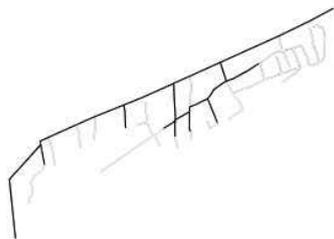
2013



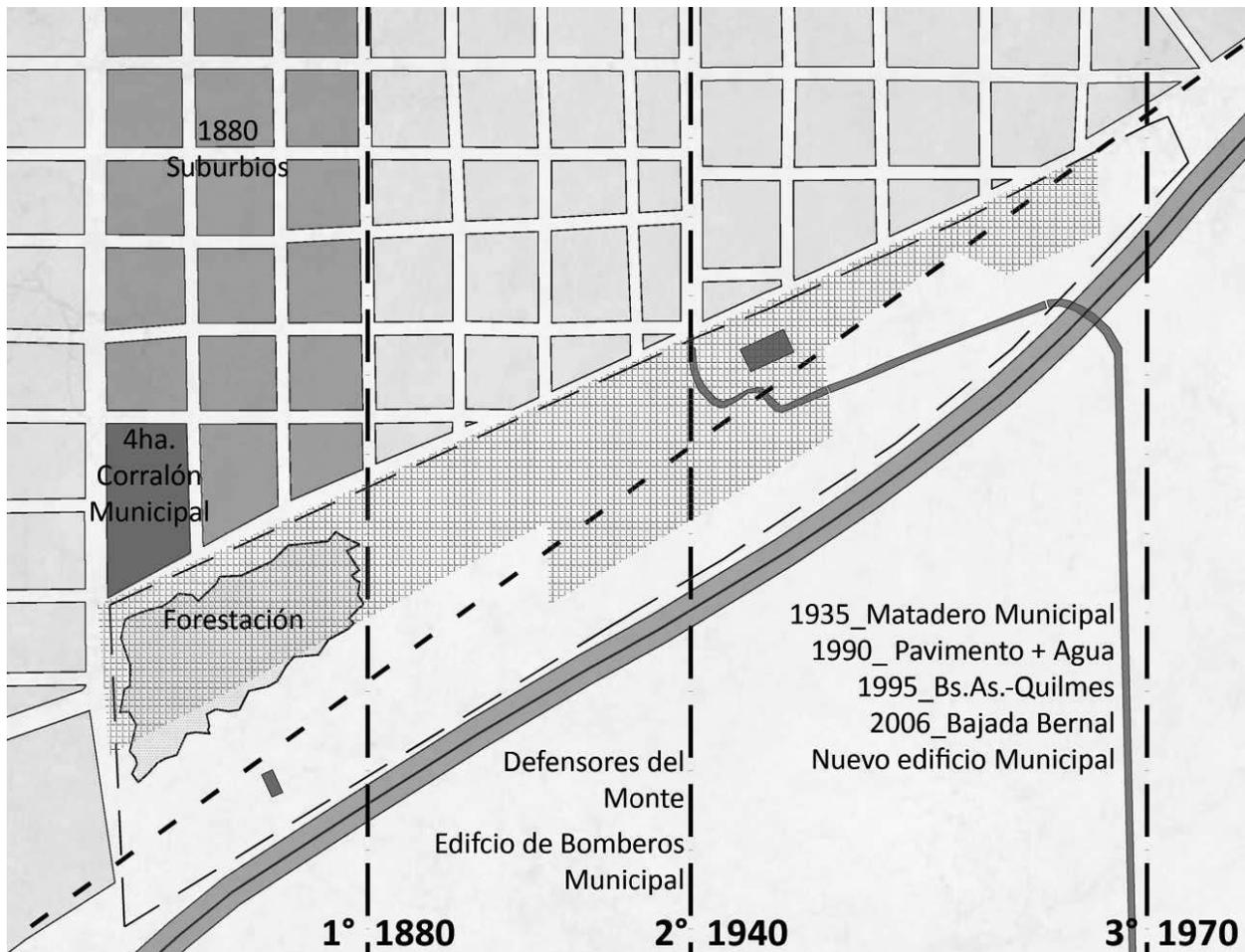
CURSOS DE AGUA, ZONAS ANEGADAS Y VEGETACIÓN



EDIFICACIONES Y PREDIOS LIBRES



RED DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA



3 Restitución del proceso de urbanización del barrio Monte y Matadero, Quilmes. Fuente: Elaboración propia a partir de planos históricos

la realización de obras de infraestructura en toda la zona costera.

Para 1960 se incrementó nuevamente la población del asentamiento a raíz de una fuerte corriente migratoria que produjo una ocupación mayor de tierras hasta el borde de la traza de la autopista, completándose la ocupación del predio una década más tarde.

Hacia 1980 se produjo una nueva toma que ampliaba los límites de la villa cuatro hectáreas llegando a la calle Conesa. Los participantes de ella no corrieron la misma suerte que los anteriores. Meses después fueron desalojadas las familias y demolidas las construcciones con los mecanismos que habitualmente se usaban para estas prácticas. Eran erradicaciones producidas por la fuerza con el uso de maquinaria pesada, como topadoras y camiones. Con la llegada de la democracia (1983), el barrio comenzó a obtener algunas mejoras como la pavimentación de la avenida Cevallos-Caseros en 1990. Este hecho fue la oportunidad para los habitantes del barrio de “engancharse a la red de agua potable”, según relatos de los vecinos más antiguos.

A finales de los 90, un grupo inversor japonés pretendía construir un shopping y oficinas en las tierras que ocupaba la villa. Para viabilizar su inversión proyectó construir viviendas en Ezpeleta Oeste, (3 km al sur del barrio) para todas las familias. El proyecto finalmente no se concretó.

En 1995 se terminaron las obras de la autopista Buenos Aires - La Plata, inaugurando el tramo que

llega a Quilmes. Por esa fecha también se inauguró el Palacio Municipal en la calle Alberdi. Con el traslado del Municipio a su ubicación contigua al barrio (2005) y la habilitación de la bajada Bernal de la autopista (2006), el territorio donde se ubica Villa Monte Matadero.

Se agudizaron las presiones inmobiliarias. Las tierras eran pretendidas, ya sea por familias de bajos recursos en busca de mejores condiciones de accesibilidad como de grupos empresariales que veían en esta localización una oportunidad. Figura N° 3

Normativas de regulación del suelo en Quilmes en los procesos de urbanización de barrios informales

Reconstruyendo el proceso histórico de configuración territorial vinculado a la normativa de usos del suelo, existe un momento altamente significativo que fue la promulgación de la ley Provincial N° 8912/77, marco Provincial de actuación general para toda la Provincia de Buenos Aires. Complementada más adelante en distintos momentos históricos por las leyes 11459 (industrias), 11723 (recursos naturales y del ambiente), y la 14449/12 (hábitat).

En sus fundamentos, la ley 8.912 persiguió la preservación y mejoramiento del medio ambiente, estableció los instrumentos para la proscripción de las acciones degradantes del ambiente, y precisó normas para el planeamiento del territorio urbano y rural de la Provincia, que incluyeran la fijación de planes de ordenamiento y zonificación por usos

del territorio de cada Partido, de modo de prever y controlar el crecimiento de los núcleos urbanos y preservar la tierra rural para el destino de explotación que le es propio. La misma comenzó a regir en el Municipio de Quilmes según Ordenanza Municipal N° 4545/79 y se halla vigente aún con más de 15 modificaciones.

Este marco legal que pretendía superar “la calamitosa situación creada por la falta de anteriores previsiones de ordenamiento territorial” no pudo revertir este proceso e incluso, las restricciones a la producción de loteos populares agravaron la situación.

En 1995 el problema habitacional en Quilmes alcanzó niveles extraordinarios. Un informe realizado por el Consejo de Asentamientos de Quilmes revelaba que, en dicho año, existían más de 13.500 familias en asentamientos sin poseer el dominio de las tierras y, a su vez, más del 63% de dichas familias vivían en condiciones precarias (sin acceso a las redes de luz, agua potable, cloaca y gas).

Frente a las preocupantes estadísticas, el gobierno local y el provincial propusieron diversas políticas tendientes a aliviar y revertir la problemática habitacional, tanto en materia legal como en la urbanización de los asentamientos. A fines de 1998, las autoridades municipales presentaron un proyecto denominado “Tasa de Fomento” que proponía crear un fondo con contribuciones mensuales voluntarias provenientes de las personas que vivían en los asentamientos y villas de emergencias.

En el año 1998, la situación deficitaria creció y

los instrumentos elaborados para la organización popular, entre otros factores, dieron lugar a la formación en Quilmes del Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda. Este organismo fue un instrumento valioso de planificación y participación comunitaria. El gran trabajo de organización logró tener cuerpo de ley: un instrumento que les pertenece a las clases populares y que conforma una mesa en la que, no solamente participa las organizaciones sociales, sino que se abre al Consejo de Quilmes.

En línea con este proceso, en el año 2001, el municipio afrontó el desafío de concebir un Plan de descentralización, que estuvo a cargo del urbanista Eduardo Reese. El estudio que sustentó dicho plan destacó la compleja situación urbana que se estaba desarrollando en el municipio con respecto al crecimiento de los asentamientos informales: aproximadamente el 10% de su población, o más, vivía en villas o en asentamientos (alrededor de 60.000 personas).

Ese mismo año debido a las presiones sociales (los asentamientos de esos años eran reprimidos con brutal violencia) fue necesario implementar la reglamentación de la ley provincial 10.830 de “regularización dominial de interés social” que había promulgada en el boletín oficial de la provincia de Buenos Aires en octubre de 1989. La ley permitía afrontar el gasto de escrituración a propietarios de vivienda única familiar que no tuvieran recursos suficientes para hacerlo.

En el año 2004, el Gobierno municipal propició cambios en la regulación de usos del suelo. Las

acciones direccionadas en ese sentido tomaron forma hacia 2006, dando curso a una Comisión de Rezonificación en el marco del Honorable Concejo Deliberante de Quilmes (HCD) para promover modificaciones sobre la Ordenanza 4545/79 de Zonificación Según Usos. Estos cambios producidos en la normativa promovían la intensificación de la construcción en altura.

Las transformaciones de las normativas fueron generadas a partir de la apertura de la autopista Buenos Aires - La Plata y la inauguración de la bajada de Bernal ya que aumentaban el costo de la tierra en el sector del barrio Monte Matadero. En ese contexto, a pesar de estas políticas de promoción de la actividad y densificación en otros sectores del municipio, en el Monte Matadero estaba prohibido avanzar en el crecimiento de las viviendas y la ocupación. Las construcciones realizadas por los pobladores eran demolidas cuando se infringía la norma.

Las primeras articulaciones de las mesas Gestión de Tierras de Quilmes fueron con el Programa Federal de Emergencia Habitacional (2003), este estaba dirigido a los barrios más postergados de Quilmes. Se trató de una línea de subsidios para la vivienda y la infraestructura que les permitiría, además, obtener un empleo, conformarse en cooperativas y capacitarse en oficios. Este fue el antecedente del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, cuyo convenio fue firmado en enero de 2005.

Las modificaciones que fueron llevadas a cabo sobre

las normativas que regulan los usos del suelo fueron significativas en el período de estudio y tuvieron una fuerte repercusión sobre en el crecimiento de las urbanizaciones informales. La nueva normativa zonificación, aprobada por provincia, estuvo vigente hasta agosto de 2007 cuando fue suspendida por decreto del intendente Gutiérrez⁶, quien entraba recientemente en funciones. En ese mismo año, también se suspendió la ley que reglamentaba el consejo participativo de tierra y vivienda. La normativa que regía para la construcción en altura volvió a entrar en vigencia 6 (seis) meses después. En cambio, el consejo no volvió a funcionar en el período analizado.

Los proyectos de urbanización cerrada a partir de 2008 generaron nuevas dificultades. La urbanización cerrada Nuevo Quilmes, ubicada a 1500 metros al SO de Monte Matadero, produjo una fuerte reacción en el inicio de las obras. En torno a este suceso se generó una pronta organización de resistencia de los vecinos y miembros de asambleas ambientalistas que se propusieron detener el emprendimiento. A pesar de las fuertes presiones ejercidas por estos actores, el proyecto fue terminado y habitado, más allá de las irregularidades que presentó.

En 2008, un decreto suspendió el funcionamiento,

⁶ Durante el período de estudio 2004-2013 hubo tres gestiones a cargo de dos intendentes diferentes. La primera de ellas, que duró hasta 2007, estuvo a cargo de Sergio Villordo (2003-2007) y las dos siguientes a cargo de Francisco Gutiérrez (2007-2015); el primero del partido Justicialista y el segundo del polo social, Frente para la Victoria.

1818	Primera Mensura del poblado de Quilmes.
1977	Ley N° 8912/77. Marco Provincial de actuación general. Complementada por las leyes 11459 (industrias), 11723 (recursos naturales y del ambiente), y la 14449 Hábitat).
1979	Ordenanza Municipal N° 4545/79. Normativa urbana vigente + 15 modificatorias.
1998	Ordenanza 8289/98. Creación del Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda
2001	Ley Provincial 10.830/89. Reglamentación para su aplicación
2004	Firma de convenio marco Programa Federal. Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.
2006	Ordenanza 10617/06: Modifica Zonificación según uso. Rezonificación del Suelo.
2007	Compromiso ante escribano público a favor de la creación de un Plan Urbano Ambiental que garantice el desarrollo sustentable. Urbanización cerrada "Nuevo Quilmes". A pesar de las irregularidades fue terminado y habitado.
2008	Suspensión de la Ordenanza 8289/98 Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda. Decreto 4183/08 Prevé que la articulación político institucional entre el colegio de arquitectos y la secretaria de Planeamiento para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Urbano (POU).
2009	Se financia estudio de factibilidad para una propuesta de desarrollo urbano que incluya las áreas centrales, la ampliación del paseo ribereño y la adecuación de la infraestructura costera (PEQ).
2011	Se enfoca el Plan de Desarrollo trabajado en el marco del Plan Estratégico de Quilmes, PEQ, persiguiendo ahora el equilibrio territorial. Convocatoria pública a propuestas.
2012	Ordenanza 11986/12. Modifica ordenanza 10617/06. Se aprueban y reglamentan las zonas "nuevos Centros Urbanos" (NCP 1), la zona de gestión especial de nominada "nueva costa del Plata" (NCP 1) y la zona residencial de interés social (R8) y Urbanización Especial (UE) en el sector Monte Matadero.
2013	Se realiza la inscripción del barrio en el Registro Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, Ley 14449.

por tiempo indeterminado, del Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda. Si bien el objetivo era regularizarlo, esa intervención no se quitó en el período que duró el mandato de Gutiérrez. En el mismo año, se produjo una articulación político-institucional entre la secretaría de planeamiento con la agrupación Arquitectos de Quilmes, conformada en el Decreto 4183/08, para avanzar en un Plan de Ordenamiento Urbano. En el año 2007, el diputado nacional y candidato a intendente de Quilmes por el Frente para la Victoria – Polo Social, Francisco Gutiérrez, firmó un compromiso ante escribano público a favor de la confección de un Plan Urbano Ambiental que garantice un desarrollo sustentable para el partido de Quilmes. Este hecho fue un acto público que se realizó un sábado en la esquina de la peatonal Rivadavia y Brown en el centro quilmeño.

En el año 2010, se realizó un estudio financiado para generar una propuesta de Desarrollo Urbano que incluía la intervención en áreas centrales, la ampliación del paseo ribereño y la adecuación de la infraestructura costera. El objetivo trazado en relación con los asentamientos informales fue el mejoramiento del hábitat social, a través de la promoción del acceso a una vivienda digna de la franja social más vulnerable.

El Municipio presentó los lineamientos generales del Plan, organizado para dar respuesta a las necesidades propuestas por la ciudadanía en los ámbitos sociales, productivos, recreativos y turísticos. Se trató de crear un espacio de discusión sobre puntos como los siguientes: cómo mejorar

el tránsito, cuáles son las obras de infraestructura más urgentes, dónde construir las industrias y qué planes se llevarían adelante para mejorar la ribera, entre otras. Se pretendía que los proyectos fueran consensuados con todos los actores sociales.

En 2011, continuó la elaboración del Plan Estratégico Quilmes (PEQ). En ese contexto, se realizó una convocatoria pública en la que se recibieron más de mil propuestas de distinto tipo para ser incorporadas en el proceso de conformación de este plan. El PEQ tenía por objetivo alcanzar un verdadero equilibrio territorial para Quilmes, de manera que mejorara las condiciones del hábitat, infraestructura y servicios, vivienda y salud.

En relación con el proceso de regularización de la zonificación para los emprendimientos de barrios privados para la zona ribereña, resulta relevante destacar algunos avances valiosos para la Villa Monte Matadero: la sanción, en diciembre de 2012, de la ordenanza preliminar que tenía por objeto la regulación urbana ambiental del área denominada Nuevos Centros Urbanos (N.C.U 1) Zona de Gestión Especial denominada “Nueva Costa del Plata”. Se estableció la aprobación del proyecto y, al mismo tiempo, se reglamentó el uso para la zona de Monte Matadero con la designación zona residencial R8 orientada a la locación de vivienda social, hecho que propició las acciones de urbanización para el sector.

Hacia 2013, los pobladores de Villa Monte Matadero contaron con procedimientos formales que regularon por normativa los predios del barrio como sectores de vivienda de interés social. A su vez, el barrio

Monte y Matadero fue inscripto en el registro de Villas de la Provincia de Buenos Aires, con miras a la regularización de la tierra en el corto plazo. Este proceso de regularización debía acompañarse con obras de urbanización. Por último, las intervenciones del Programa Federal de urbanización de Villas colaboraron con su ordenamiento. Tabla 1

LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

Los instrumentos restituidos en el proceso de urbanización dan cuenta de una particular capacidad de los actores locales para identificar los problemas públicos y construir la agenda de intervención. A partir de ese estudio construimos una taxonomía que pone atención en el sentido que adopta la transformación del territorio para los actores del proceso. De dicha tipologización surgieron tres variantes:

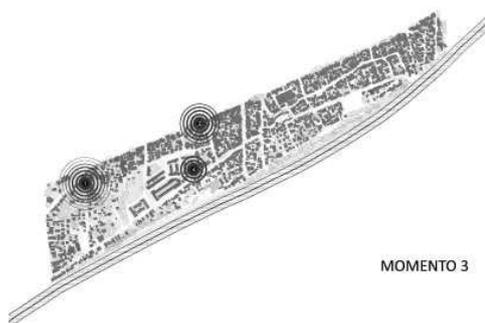
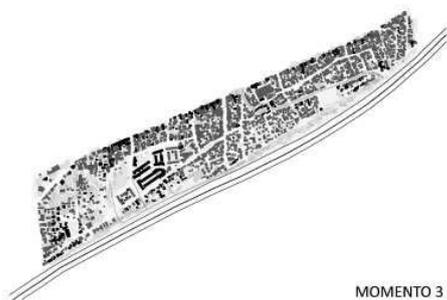
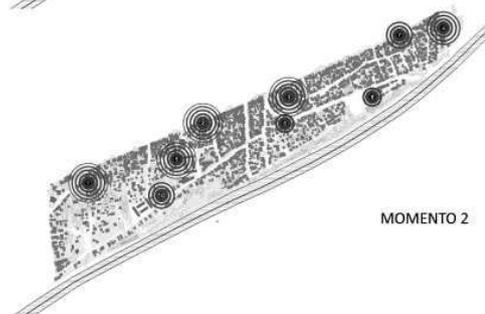
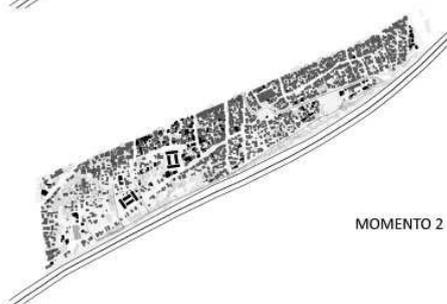
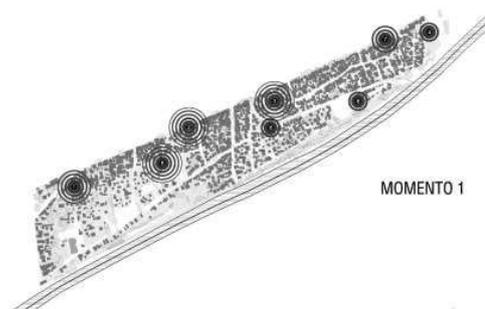
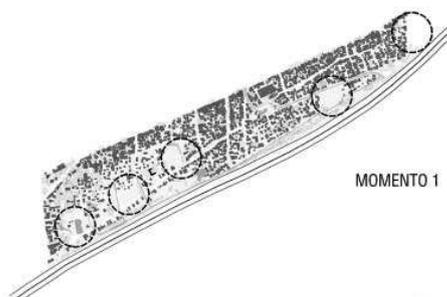
- Instrumentos de participación y organización de la acción pública. Identificamos así a los instrumentos que tuvieron entre sus propósitos fundantes la articulación entre los actores involucrados en el proceso y desarrollaron mecanismos para organizarlo. Propiciaron ámbitos de tipo pedagógico para informar, intercambiar y enseñar los métodos que se estaban usando.
- Instrumentos de prefiguración y transformación de elementos urbanos. Llamaremos así a los instrumentos que permitieron, a los actores del proceso, imaginar las transformaciones de los elementos urbanos y, a su vez, diseñar los

procedimientos para alcanzarlos. Documentaban convenios validados por la autoridad pública: registraban los intereses y propósitos de quienes acordaban concertar una acción.

- Instrumentos de registro e institucionalización de los acuerdos políticos sobre las transformaciones urbanas. Nos referimos a los instrumentos que permitieron que los problemas abordados trascendieran de los procesos urbanos que le dieron origen, permitiendo que las transformaciones trasciendan tanto la escala (del sector al barrio) como la temporalidad (constituyéndose en reglas avaladas por la autoridad).

Esta clasificación distingue procesos de productos. Tal diferenciación entre procedimientos y resultados visibilizan la intervención protagónica de los actores al “problematizar” los temas que restituyen a la agenda a lo largo del proceso. Los “restituyen” no solo por haberse mantenido birlados en continua naturalización sino por incorporarlos a expensas de una inusitada racionalidad y de una lógica sin precedentes. Los criterios para clasificar los instrumentos evidencian una producción creativa que “suple” lo previamente vacante. Tal vacancia se manifiesta en tanto la participación, la prefiguración y la transformación efectiva de los elementos urbanos y de registro no resultaron concordantes con las lógicas planteadas por la política pública ni con las implicadas en procesos preexistentes de urbanización.

Recíprocamente, las escasas herramientas propicias para incorporar estos problemas a la agenda pública



dan cuenta de la plurifacética dimensión de tal vacancia. La investigación de referencia permitió distinguir prácticas instituyentes de transformación urbana emergentes de los problemas públicos comunitariamente construidos, así como vislumbrar instrumentos que potenciaron la instalación en agenda de temas en pos de políticas de urbanización para la ejecución superadora o reparadora de tales problemas. Cabe destacar la potencia de algunos de los instrumentos vislumbrados.

Tal es el caso de las mesas participativas que se desarrollaron en el proceso de urbanización.

Para describir el modo en que se construyeron los problemas públicos en el proceso de urbanización de Villa Monte Matadero observaremos aquellos surgidos de la restitución de los instrumentos participativos, en particular las Mesas. Figura N° 4

Las mesas participativas: entre el consumo y la apropiación de las transformaciones urbanas

Las Mesas son generalmente un instrumento que el Estado ofrece a la población para garantizar la incidencia en las políticas públicas que las involucran.

Son también los espacios institucionales de representación de la población beneficiaria de una política pública para la interlocución con el Estado, en los distintos niveles territoriales (municipal, provincial y nacional), y su fin es la incidencia en la construcción, ejecución y control de las políticas públicas para la comunidad.

Las Mesas de Participación no son asambleas, pero son representativas del conjunto de vecinos u

organizaciones participantes. Dependiendo de los mecanismos de articulación que promuevan, pueden establecer relaciones multiactorales, multiescalares y multidisciplinares.

En algunos casos no son promovidas por el Estado, pero su institucionalidad y legalidad se efectiviza “de hecho”.

Para el caso de este instrumento “mesa” en el análisis realizado encontramos que sus procedimientos se modificaron según tres etapas que se detectaron en el estudio del proceso de transformación urbana. Según el propósito la mesa se denominó de tres maneras diferentes: mesa de gestión para la organización barrial (MGOB), mesa participativa de gestión barrial (MPGB) y, finalmente, mesa de gestión urbana (MGPU).

La mesa de gestión para la organización barrial estuvo muy vinculada a la práctica de extensión de la UNQui desarrollando un vínculo más débil con la política municipal de urbanización, mientras que las otras dos mesas eran claros instrumentos de dicha política. No obstante, todas ellas posibilitaron incorporar a la agenda de la política de urbanización programas de acción pública.

Mesa de gestión para la organización barrial; MGOB

La mesa de gestión para la organización barrial tuvo un papel central en el desarrollo de las acciones para el inicio del proceso de urbanización. Fue el instrumento más relevante de la primera etapa del proceso de urbanización.

Interactuaban en ella sus promotores -los referentes de la UNQui con la colaboración de pasantes de Ciencias Sociales-, los referentes Barriales históricos -uno de cada sector- y los vecinos en general, que se fueron sumando a las actividades que se producían en torno a la misma. Por invitación, en algunas ocasiones participaba también la Dirección de Tierras del municipio.

Para su funcionamiento, los integrantes de la mesa habían elaborado un cronograma de encuentros semanales que rotaban las sedes dentro del barrio. En algunas ocasiones, inclusive, las reuniones se realizaban en los espacios libres con el propósito de congregarse a todas las organizaciones sociales y a los vecinos con y sin representación. De este modo, se buscaba llegar a toda la comunidad y generar un ámbito de encuentro democrático que permitiera conocer quiénes y cuántos eran los participantes para diseñar un procedimiento posible y perdurable en el tiempo.

Temas de Agenda

La MGOB desarrolló una agenda de acciones que provocaron la transformación territorial en torno a problemas cotidianos de los vecinos; como las tareas de desmonte y limpieza de predios libres, propiciando su cercado y vigilancia para establecerlos en lo inmediato como espacios de recreo infantil y en lo mediano, para erigir allí las viviendas del Programa.

Por un lado, en la mesa se impulsó el uso de las calles como espacio de encuentro y reunión para comunicar los avances del proceso de transformación urbana del período. Por el otro, a

raíz de los debates sobre los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), la mesa sirvió como catalizador de los reclamos de los vecinos por el acceso a los servicios de agua, cloaca y disposición de residuos. Hecho que los llevó a la elaboración de propuestas para su mejoramiento que llevaron adelante mediante el trabajo cooperativo.

En una de las reuniones de la mesa organizativa, uno de los vecinos puso a disposición un plano de Aguas Argentinas donde se podía observar que por debajo del barrio pasaban los caños de la cloaca máxima del municipio. Esto produjo gran revuelo ya que, ante los reclamos, siempre se había manifestado la dificultad de llevar la red. Frente a esta situación, se hicieron propuestas técnicas sobre la manera de resolver el acceso a esta infraestructura.

Un vecino que trabajaba en la prestataria propuso acondicionar la cámara de registro y se marchó con esta propuesta al municipio. También se hizo una carta a la empresa prestataria que firmaron los profesionales que venían de la Universidad.

La participación de profesionales del hábitat incorporó a la agenda de comunicación dispositivos didácticos que se materializaron en la realización de una maqueta del prototipo en escala 1:20 e impresiones de los planos para poder comunicar a los pobladores las características y dimensiones de las viviendas que se proyectaban construir.

Los temas que se problematizaron y pasaron a formar parte de la agenda no necesariamente tenían un origen común. Las siguientes voces ilustran lo antes descripto:

“Ahora lo que uno tiene que tener es constancia, porque si el mismo barrio no se organiza, no vamos a tener nada”. Vecina del Matadero (2005)

“Y en esa mirada de la educación popular, las transformaciones de la realidad, las transformaciones en el territorio no son fruto de la acción individual o de una acción que viene de una estructura que indica qué es lo que se debe hacer e interviene. Sino que para que esa transformación tenga verdadero efecto y se pueda sostener en el tiempo tiene que ser fruto de la organización comunitaria y tiene que estar respaldada por ella”. Docente Investigador UNQui (Febrero, 2015).

“La idea era dimensionar..., cuantificar el trabajo, cuánto nos iba a demandar, cuánta gente había, cuánto tiempo nos iba a llevar. Ahí desde la universidad insistían mucho, insistíamos mucho en el proceso de trabajo”. Docente Investigadora UNQui (Diciembre 2015).

Aquí en el relato de los tres, encontramos puntos de confluencia y de divergencia. Para la vecina es relevante la “organización” para conseguir los recursos; para uno de los investigadores esa relevancia gira en torno al sentido de la transformación, el “verdadero efecto”, mientras que para la otra investigadora lo central era “era dimensionar, cuantificar el trabajo” para poder planificar las tareas con los pasantes de trabajo social de la Universidad de Buenos Aires.

La mesa de gestión para la organización barrial, que tuvo un papel central en el desarrollo de las acciones para la urbanización, se disolvió y se crearon nuevos

canales de participación: la Mesa para la gestión de la Urbanización y la Mesa participativa de gestión Barrial.

Mesa participativa de gestión barrial, MPGB

Esta mesa surgió como parte de una gestión que el gobierno local definió como integral en línea con la política anunciada por el intendente a comienzos del 2008. Allí se trataban, fundamentalmente, problemas sociales, de niñez, género y salud reproductiva.

Articulaban en este espacio, el equipo técnico de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes quienes trabajaron conjuntamente con los profesionales de la Cátedra de Investigación y Estadística Educacional de la Facultad de Ciencias Sociales para conseguir que este instrumento incorpore la problemática social.

Inicialmente, participaron en esta mesa las organizaciones barriales del sector del Matadero y fue imprescindible la presencia de la Dirección de Viviendas para incorporar los temas referidos al Proyecto de Urbanización. Hacia la última etapa del proceso, los actores que participaban se reconfiguran pasando a formar parte esencial de la mesa, el Comedor “Asociación Un Milagro para los Niños” (Ex Copa de Leche), los vecinos autoconvocados, los centros culturales de la zona y el equipo técnico de participación Desarrollo Social del municipio, con el asesoramiento de la Cátedra de Investigación y Estadística Educacional I de la UBA.

Durante mucho tiempo fue sede de los encuentros mensuales, la institución del Comedor del Matadero. En este lugar se producían unos boletines que

fueron parte de la difusión hasta julio de 2011, fecha de la última reunión realizada dentro del barrio en el comedor antes mencionado. A partir de allí, las reuniones se situaron fuera del límite barrial y se modificó la composición de los actores que asistían. Este cambio de disposición territorial estuvo vinculado al de la composición de las organizaciones participantes en la mesa y, por consiguiente, al de los intereses que los convocaban. Los nuevos participantes fueron escuelas de la zona, los jardines de infantes y las organizaciones sociales con inserción en el barrio.

Temas de Agenda

Este instrumento canalizó los intereses de mejora barrial que se ponían en agenda en cada encuentro a pesar de no ser este su objetivo específico. Los vecinos con y sin representación barrial se autoconvocaban para proponer y reclamar acciones en torno al programa de urbanización de villas que se estaba gestando en el otro extremo del barrio (recordemos que en 2005 se había anunciado la construcción de 1800 viviendas). Estos encuentros se convirtieron en catalizadores de las propuestas, dudas y malestares del barrio en general. En la mesa se dio curso a la presentación de proyectos para los mejoramientos de veredas, red de agua y limpieza de los predios libres, articulando el esfuerzo voluntario de vecinos con el trabajo de las cooperativas de Argentina Trabaja.

Las acciones de transformación que surgieron de esta mesa se dirigieron a la limpieza de cursos de agua: el canal Monteagudo y los zanjones paralelos

a la autopista. Las fuertes lluvias e inundaciones ocurridas en 2010 en Quilmes dejaron un saldo negativo en materia de prevención frente a este tipo de inclemencias climáticas, en los barrios de Monte y El Matadero en particular.

Esto promovió que el tema se introdujera nuevamente en la MPGB donde se desarrollaron mecanismos de articulación con una ONG de Solano. Durante unos meses se realizó una experiencia de limpieza del zanjón con gente de COLCIC -una cooperativa de limpieza de los arroyos en Eucaliptos de Solano- quienes, sumando a vecinos del barrio, lograron instalar cierta conciencia sobre la problemática.

En uno de los boletines que difundía los acuerdos de las reuniones de la mesa, quedó registrada la demanda de una política de vivienda que dé respuesta a las familias asentadas en zonas del barrio inundables y se solicitó colaboración para avanzar con los proyectos de veredas que venían desarrollando los vecinos voluntariamente.

“Acá terminó. Sí. Ya cuando, con esta gestión (Intendente Gutiérrez), te habló por Quilmes, ahí terminó todo. Ahí terminó todo. Habíamos ido con Daniel a entregar los papeles (del censo). Y bueno, de ahí se durmieron los papeles, después ya no tuvimos más informes para nada. Después se mete esto de la mesa participativa. Y ya venía otra gente, ya venían de otro lado. Ya venían de otro lado con ideas que a mí te digo me interesa muy poco porque si yo no veo el arreglo en nuestro barrio a mí qué me importan lo que ellos están haciendo, que yo no veo las cosas que hacen. Yo quería ver acá. Y bueno, así

se fue...” Referente barrial, Monte Matadero (Mayo, 2016).

En el último momento de vigencia, en la mesa los temas tratados se relacionaron con el tratamiento cotidiano de los residuos y el uso del arroyo Monteagudo como vertedero de efluentes cloacales y basura. Las propuestas se desarrollaban alrededor de la acción directa, como la limpieza y desobstrucción del canal Monteagudo y los zanjones de la autopista, y de acciones indirectas, tales como la restricción al acceso de camiones con sanción legal.

A pesar de no ser el objetivo de la mesa los temas urbanos cuando ocurrían hechos de este tipo que movilizaban a la población, como en el caso de las tomas de tierras, las ocupaciones o los anegamientos; el ámbito de la mesa volvía a tomar estas cuestiones.

Esta mesa contaba con un procedimiento de registro, un boletín en el que regularmente se volcaban los temas tratados y los actores participantes. Hubo mucho trabajo basado en un voluntarismo que fue perdiendo fuerza. Los trabajos de prevención de alguna manera culpabilizaban a los vecinos por tirar basura promoviendo finalmente una perspectiva ecologista de cuidado del “medio ambiente”.

Esto último motivó algunas respuestas, como la instalación de containers sobre la avenida Caseros y Cevallos para la organización del servicio.

Mesa de gestión para la urbanización, MGPU

Se trató de un espacio para operacionalizar el desarrollo de las obras de viviendas. La misma

tenía por objeto la adjudicación de las viviendas, la organización del proceso de mudanzas y el control y evaluación de la obra de viviendas.

Desde el programa resultaba necesario determinar quiénes serían los receptores de las obras y, para ello, debían seleccionar un número reducido del total de vecinos que, además, debían estar localizados en los sectores a demoler para poder continuar con las acciones pautadas.

Se trabajaba en grupos pequeños para ajustar los temas de los cuales debían ocuparse. El mecanismo de trabajo se centraba en los aspectos particulares; de esta manera, se lograba evadir los malestares y, también, tratar el tema de la desorganización del barrio en su conjunto.

Este instrumento concentró actores del barrio sin representación institucional, a los que denominó “Delegados por Manzana del Programa de Urbanización”. Algunos de ellos, como la cooperativa de trabajo del programa Argentina Trabaja, funcionaron como intermediarios con la Dirección de Vivienda.

La Dirección de Vivienda determinó que las reuniones se localicen en el sector del barrio donde se ejecutarían las obras, promoviendo la selección de un delegado por manzana.

Temas de Agenda

La mesa para la gestión de la Urbanización se ocupaba exclusivamente de la obra de viviendas y de las transformaciones vinculadas al área de intervención de dichas acciones.

Tenía temas de agenda ya pautados por las autoridades de la gestión local; estos eran el control, la evaluación y el seguimiento de la obra y la designación de delegados por manzana para garantizar el cuidado de lo realizado y avisar de posibles invasiones.

La mesa de delegados permitía mantener el control sobre la agenda, hecho que se vía afectado cuando la participación en las reuniones era muy numerosa.

“El otro instrumento que usamos es empezar a hacer reuniones, lo cual te enfrentaba a otro problema: cómo hacías las reuniones, porque vos podías llamar a una asamblea de todo el barrio, entonces tenías 2500 tipos reunidos y gritando. Ese es otro problema”. Técnico Municipal. Dirección de Vivienda (Diciembre, 2015).

Sin embargo, la participación de los delegados no era ajena a los intereses de construcción de la agenda pública.

“...Les decíamos: ‘nosotros no conocemos el barrio, no conocemos la historia, no sabemos nada de ustedes, necesitamos que nos acompañen’ y la gente se ofrecía, particularmente mujeres. Las mujeres del barrio impulsan mucho, muchísimo, y te acompañaban. Ibas caminando y te sentías seguro porque en estos barrios necesitas estar acompañado, y se iban... y generamos otra estructura.

Por lo tanto, se generaron otros punteros, sin ser punteros políticos claramente. Pretendían la vivienda, para ellos, para su familia y para el barrio, mejorar el

barrio, entonces se generó otra cosa, otro... había, yo me acuerdo, una chica, Valeria, genial Valeria.

En un momento ella venía acá, acá al municipio, nosotros le dábamos unos papelitos para pegar en las paredes y para repartir en su sector, hacíamos las reuniones en la casa de su mamá, hacíamos una serie de cosas. Valeria nos ayudó muchísimo y los vecinos le iban a golpear la puerta a ella, “che Valeria, ¿qué sabés?”. Hubo como la generación de nuevos punteros y los otros quedaron como relegados”. Técnico Municipal. Dirección de Vivienda (Diciembre, 2015).

En el relato del técnico municipal se puede identificar el interés de los delegados y de las familias participantes por alcanzar una vivienda y la mejora de su barrio prestando colaboración para la concreción de los objetivos de la política pública.

Por otro lado, la agenda pública se vio nutrida de problemas emergentes del proceso; tales como el establecimiento de parámetros para evaluar las prioridades frente a la adjudicación de las viviendas, la certificación de los canjes de viviendas y de un código de convivencia y trabajos menores como la mejora en el almacenamiento de agua para consumo.

Sobre el mecanismo de selección para establecer prioridades de adjudicación de las viviendas es lícito aclarar que, a pesar de contar el municipio con un registro de demanda, -considerado por el municipio como el documento oficial de certificación del domicilio- fue necesario establecer un criterio que

incorporara una variable tangible para los moradores; esta variable fue el criterio de antigüedad.

Otros criterios ya establecidos por la política de urbanización fueron aquellos que priorizaban a las familias con hijos menores o con algún miembro del grupo con problemas de discapacidad. En la mesa por la iniciativa de los pobladores se debatió la necesidad de tener en cuenta a los ancianos y a las personas solas. Fue así que se fueron incorporando a la agenda pública problemas particulares del territorio construidos con el consenso de los miembros de la manzana.

Frente al proceso de esponjamiento propio de la política de urbanización, los pobladores incorporación en la mesa el problema de los criterios establecidos para la relocalización de los pobladores.

Para esto desarrollaron una suerte de inmobiliaria social que permitía canjear una casa de las nuevas por otra existente en algún sector del barrio; esto teniendo en cuenta los criterios definidos para la adjudicación. El proceso de institucionalización surgido de este modo favoreció la apropiación de los vecinos de las instancias de definición de las acciones.⁷

⁷ Tal es el caso de un reclamo que llevaron adelante los delegados a la mesa de gestión a partir de la exclusión del beneficio de la vivienda a una referente barrial de larga trayectoria. La referente que vivía en la zona de esponjamiento no iba a recibir vivienda ni, tampoco, la opción de canje. Esto motivó a los vecinos, tanto de la manzana a esponjar en particular como del barrio en general, a generar un petitorio a las autoridades de la Dirección de Vivienda y, a partir de esto, lograron obtener también una casa para ella.

Un último tema que formó parte de la agenda pública fue la problemática de la comercialización de drogas. Este se abordó poniendo restricciones al acceso de la vivienda. Se trata de una propuesta de las madres de jóvenes con adicción. Estas últimas junto a vecinos autoconvocados por la problemática que se hacía visible con la apertura de espacios libres y pasajes más amplios.

También participaron los técnicos y coordinadores de la Dirección de Vivienda que acompañaron la iniciativa barrial. La consecuencia espacial fue la demolición de algunas construcciones que oficiaban de cocinas de paco y, por ello, hubo gente que se fue del barrio por estar muy comprometida con la comercialización de estos productos.

“Entonces aparecieron madres que tienen hijos con adicción y generaron un código de conducta. Yo cuando fui, digo: “¿Cómo un código de conducta?” Las madres de alguna forma se encargaron, como viven en el barrio, de identificar a todos los kioscos y a todos los que vendían droga y generaron un código: si no abandonan su actitud, no pueden ser beneficiarios de vivienda y van a ser expulsados del barrio. Con esta fortaleza de la que te digo, con estas palabras que te digo. Por consecuencia, se empezaron a ir familias enteras, porque estaban muy comprometidas”. Director de vivienda. Municipio de Quilmes (Diciembre, 2015).

Se trataba de un instrumento que buscaba establecer algún parámetro de convivencia que elevara los valores sociales con los que venían desarrollando sus

vidas. Específicamente se enfocaba en sancionar a quienes comercializaban drogas intimándolos a cambiar de actitud o renunciar al beneficio de acceder a una vivienda.

Finalmente, en la última etapa del proceso de urbanización la mesa de gestión urbana se ocupó del desarrollo de las mudanzas y de cuidar la obra de posibles ocupaciones. Por fuera de esto se incorporó a la agenda de trabajo de la mesa las mediaciones por tomas en el sector de intervención o los anegamientos y desperfectos inherentes a la obra.

REFLEXIONES INICIALES

Hemos analizado como se produce el encuentro entre las reglas de producción popular del hábitat y las reglas de la autoridad pública para el ordenamiento urbano del territorio a través del estudio de los instrumentos de participación utilizados en la villa Monte Matadero, en particular las mesas de participación.

En las mesas de participación los actores presentan preocupaciones según sus intereses y propósitos. Éstas son debatidas y en algunos casos se constituyen en temas de orden público según la correlación de fuerzas que exista en ese momento. Cuando este acuerdo se produce, el tema es incorporado a la agenda pública e integrado al proceso de transformación urbana en curso, disponiendo de este modo de recursos públicos para su efectivización.

Alexaminar los temas abordados por los instrumentos

de transformación urbana en el proceso de urbanización, podemos concluir que los problemas públicos abordados por la política pública van desde aquellos propuestos propiamente por la lógica de la política pública a aquellos surgidos por la acción, los debates y acuerdos que se institucionalizan a partir de la participación de los actores del territorio que se encuentran invisibilizados para la agenda pública de política de urbanización.

En síntesis, la agenda de intervención en barrios autoconstruidos está formada por los problemas definidos por la lógica de la política pública y los problemas de orden cotidiano surgidos de las lógicas del territorio.

Estos problemas vinculan intereses de la autoridad pública con los intereses de los pobladores, los cuales hacen emerger problemas de la experiencia cotidiana de habitar el territorio. La experiencia remite a las necesidades de los pobladores de llevar adelante la vida urbana, estudiar, trabajar, abastecerse de productos, pasear, jugar. Hechos que para producirse requieren de una determinada cantidad de recursos urbanos.

Los limitados recursos con los que cuentan los pobladores de los barrios informales pueden observarse en la dificultad para sostener la educación, seguir tratamientos médicos, solucionar adecuadamente el volcado de excretas o el abastecimiento de diario de agua y energía, a la luz de los escasos recursos monetarios para el abastecimiento diario, etc.

Estas cuestiones presentadas por los pobladores



en las mesas de participación pueden ser problematizadas y pasar a constituir el temario de la agenda pública. La posibilidad de que esto suceda crece en la medida que los actores que median entre los residentes y la autoridad pública viabilizan el registro público promoviendo su institucionalización como problema colectivo de escala barrial.

De este modo se registran como temas de agenda a la salida de los debates los siguientes temas: anegaciones, acumulación de residuos, agua de mala calidad e inestable abastecimiento, senderos inadecuados, necesidad de espacios abiertos, cambio de vivienda y acuerdos de convivencia frente a prácticas delictivas.

La reducida o nula cantidad de recursos urbanos en los barrios informales traslada los costos a cada individuo. Se produce una naturalización de la falta de recursos disponibles en el entorno urbano, cargando cada familia con el costo de los servicios habitacionales de carácter urbano. Cuando se generan espacios desde la política urbana para la participación ciudadana estos requerimientos que aparentan ser de orden privado impregnan los debates de las mesas buscando su satisfacción en el marco de la política urbana.

Trabajar los problemas públicos de manera colectiva con instrumentos de transformación urbana que prioricen el debate multiactoral deja entrever la capacidad de construir y reconstruir la agenda de prioridades dando lugar a procesos urbanos más democráticos e integrales.

BIBLIOGRAFÍA

BOLAY, Jean; TABOADA, Varinia (2011). "Urbanización, medio ambiente y sociedad" en Ciudades en transformación". En URQUIETA Patricia (coord.) Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía, La paz, Bolivia: Plural.

CABRERO MENDOZA, Enrique (2005). "Acción pública y desarrollo local". México: Fondo de Cultura Económica.

CATENAZZI, Andrea (2011). "La planificación urbana en cuestión". Voces en el Fénix, vol. 5. Buenos Aires: Plan Fénix.

CATENAZZI, Andrea (2011) "El territorio como entrada a los proyectos integrales". En Gestión municipal y proyectos integrales. Entre lo estratégico y lo cotidiano. Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Buenos Aires: Ministerio del Interior - BID.

CATENAZZI, Andrea; CRAVINO, María; QUINTAR, Aída; DA REPRESENTAÇÃO, Natalia; NOVICK, Alicia (2009). "El retorno de lo político a la cuestión urbana. Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires". Los Polvorines, Argentina: Editorial UNGS, Prometeo Libros.

DEMATTEIS, Giuseppe (2006). "En la encrucijada de la Territorialidad Urbana", Revista Bitácora Urbano Territorial, enero-diciembre, vol. 1, núm. 10, pp. 53-63. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

DEMATTEIS, Giuseppe; GOVERNA, Francesca (2005). "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo Slot", Boletín de la A.G.E. N° 39 - pp. 31-58. España.

FARÍAS, Cristina; FIDEL, Carlos; DI TOMASO, Raúl (2008) "Territorio, condiciones de vida y exclusión: el Partido de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, Argentina". Buenos Aires, Argentina: Clacso.

FERNÁNDES, Edesio (2008). "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina". Revista Eure, vol. 34, N° 102, pp. 25-38. Santiago, Chile.

GARCÍA, Rolando (2006). "Sistemas Complejos, Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria". Barcelona: Gedisa editorial.

HARDOY, Jorge, SATTERTHWAITE, David (1987). "La ciudad legal y la ciudad ilegal". Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/dtn19_urbanizacion_en_las_villas.pdf

JAIME, Eugenia; SALVARREDY Julián (2014). "La forma de la informalidad". En BUSTI, Soledad; JAIME Eugenia; SALVARREDY Julián (comp.), Cuaderno de trabajo N°2: Lecturas territoriales en contextos de desigualdad. (p. 26-39). Buenos Aires: Proyecto Habitar.

JAIME, Eugenia; SALVARREDY (2010). "Procesos de enseñanza y aprendizaje del proyecto arquitectónico, vinculados a la realidad social de villas y asentamientos en el AMBA". Ponencia Encuentro XVIII Red ULACAV. Buenos Aires, Argentina.

JARAMILLO, Samuel (2012) "Urbanización informal: diagnósticos y políticas: Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales". En SALAZAR Clara (coord.), Irregular. Suelo y mercado en América Latina. México: El Colegio de México.

OSZLAK, Oscar (1991). "Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al Espacio Urbano". Buenos Aires: Estudios Cedes, Editorial Humanitas.

PRADILLA COBOS, Emilio; CASTILLO DE HERRERA, Mercedes (2015). "La informalidad como concepto ideológico y las formas de subsistencia de la sobrepoblación relativa a América Latina". II Seminario Internacional de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana. Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. 18, 19, 20 de febrero de 2015, Colombia.

SANTOS, Milton (1997). "La naturaleza del espacio. Técnica y Tiempo. Razón y Emoción". Editorial Ariel S.A. Barcelona, España.

SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA (2010) "Lineamientos para un Plan Provincial de Urbanización de Villas y Asentamientos". Provincia de Buenos Aires, Argentina.

THOENIG Jean (1997). "Política Pública y acción Pública", en Revista Gestión y Política Pública, Vol. VI, N°1.

THOENIG, Jean (2005). "Para una epistemología de mirar en la acción pública", en Filatre, D., de Teressac, G (coord.). Les dynamiques intermédiaires au coeur de l'action publique. Toulouse, Francia: Ediciones Octares.

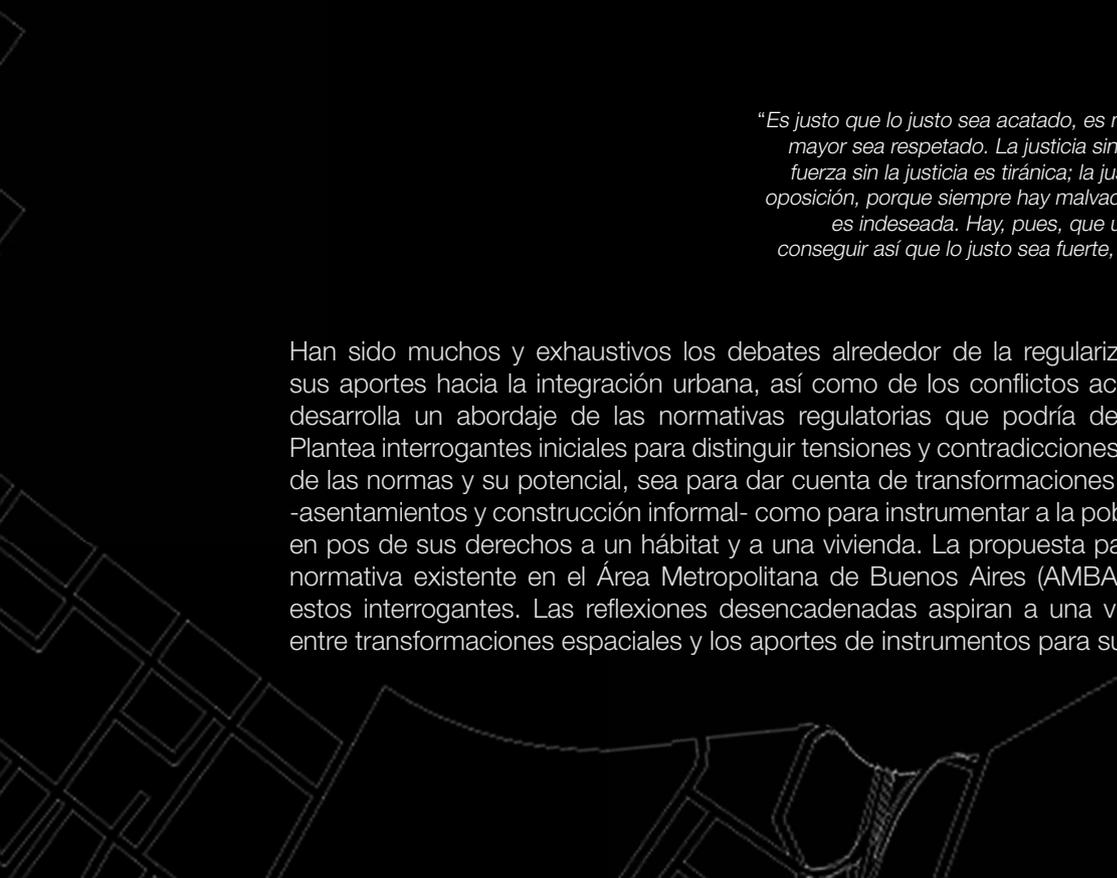
VARELA, Omar, CRAVINO, María (2008). "Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención", en CRAVINO, María (organizadora), Los mil barrios (in) formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines, Argentina. Universidad Nacional General Sarmiento.

REGULACIÓN DEL SUELO URBANO

Aproximaciones espaciales desde una perspectiva de derechos

Teresita Sacón





“Es justo que lo justo sea acatado, es necesario que lo de fuerza mayor sea respetado. La justicia sin la fuerza es impotente; la fuerza sin la justicia es tiránica; la justicia sin fuerza encuentra oposición, porque siempre hay malvados; la fuerza sin la justicia es indeseada. Hay, pues, que unir la justicia y la fuerza, y conseguir así que lo justo sea fuerte, y que lo fuerte sea justo.”

Blaise Pascal

Han sido muchos y exhaustivos los debates alrededor de la regularización dominial y de sus aportes hacia la integración urbana, así como de los conflictos acarreados. Este texto desarrolla un abordaje de las normativas regulatorias que podría denominarse espacial. Plantea interrogantes iniciales para distinguir tensiones y contradicciones entre la enunciación de las normas y su potencial, sea para dar cuenta de transformaciones propias del territorio -asentamientos y construcción informal- como para instrumentar a la población de los barrios en pos de sus derechos a un hábitat y a una vivienda. La propuesta parte del análisis de la normativa existente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), atravesándola por estos interrogantes. Las reflexiones desencadenadas aspiran a una vinculación preliminar entre transformaciones espaciales y los aportes de instrumentos para su regularización.

REGULACIÓN DEL SUELO URBANO

Aproximaciones espaciales desde una perspectiva de derechos

Teresita Sacón, Arq. Doctoranda en Ciencias Sociales UBA FSOC.
Universidad de Buenos Aires, Instituto de la Espacialidad Humana, Centro Hábitat Inclusivo. Becaria UBACyT

El contenido del siguiente artículo forma parte de los estudios de doctorado que la investigadora realiza en el marco de la beca UBACyT Doctoral “La cuestión del suelo en las políticas habitacionales de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Dicho proyecto se inscribe en el Proyecto UBACyT “Gestión Urbana Contemporánea y Justicia Socio-Espacial” dirigido por la Mg. PUR Daniela Szajnberg.

INTRODUCCIÓN. Primeros interrogantes

La propuesta implica analizar, desde una perspectiva de derechos, las normativas vigentes que inciden en la regularización dominial y plantear interrogantes para incluir las ausentes, ausentes en el sentido que Oszlack (1991, 2004) le otorga a las omisiones. Con esto hacemos referencia a que determinada intervención supone “tomar partido” respecto de una cuestión, sea por acción u omisión. Esta toma de partido, o toma de posición, según señala, puede implicar dar inicio a una cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla.

Así es que resulta de alguna manera discordante. Esta inclusión de ausente, en apariencia contradictoria, podría tornar observable las omisiones que cabe develar para ampliar la perspectiva de estudio procurada.

Podríamos esbozar estos interrogantes iniciales cuestionando:

¿Hasta qué punto las ausencias se observan cuando debatimos en torno al acceso al suelo? Al deliberar sobre usos informales o ilegales, ¿cómo considerar las vacancias de normativa, la aceptada transgresión en que el Estado incurre de sus propias enunciaciones de derechos? ¿Son parte del registro ese cúmulo de normas tácitas surgidas de las ausencias? ¿Cómo inciden en lo local, los marcos de regulación del suelo a nivel nacional? ¿Cómo, la falta de articulación entre las distintas normativas y la de planes de ordenamiento territorial?

¿Cómo dialogan entre sí las reglas de lo fáctico en el territorio con las normas que pretenden regularizar lo existente? ¿Cómo se promueven prescripciones que otorguen derecho a lo hecho o a lo que sucede en el territorio para dar respuesta a necesidades de fuerza mayor? ¿Cómo distinguir esos requerimientos tan naturalizados y racionales como cuestionables? ¿Esos que le quitan fuerza a lo justo, parafraseando nuevamente al Pascal del epígrafe, porque su inviabilidad empantana en la informalidad lo que debiera rescatarse?

¿Cómo los efectos de normas hipertrofiadas en condicionamientos espaciales, al complicar la regularización, promueven la informalidad que pretenden superar?

El análisis de aspectos regulatorios espaciales considerará que la razón jurídica no queda al margen del lugar social o red de relaciones en que emerge; que la existencia de tal lugar social deriva tanto de una razón jurídica tendiente a reproducirlo como de una dinámica de ínsitas reglas situadas y de propuestas instituyentes que desde esa red, se negocian. Este artículo se limitará a indagar determinadas cuestiones procurando aportes a respuestas preliminares.

EL TERRITORIO Y SUS REGLAS

Las “reglas” de la dinámica territorial

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la 21° del mundo y 3° en América Latina por población, es un territorio de 300 mil hectáreas y radio de 50km organizado en 40 partidos.

Allí viven 14.839.036 personas en 5.132.672 viviendas lo que corresponde al 27% del país. Existen en el AMBA 1271 villas y/o asentamientos con 385.394 hogares y 1.5 millones de personas: el 10% de su población total. Estos barrios ocupan 12.872 hectáreas (tres veces Campo de Mayo).

El AMBA ha crecido sostenidamente. Entre 2001 y 2010 la población creció en 2 millones de habitantes. Las áreas de expansión territorial mayoritariamente carecen de la infraestructura necesaria.

Eduardo Reese menciona que pese al millón de soluciones habitacionales construidas durante la década kirchnerista, las tomas no mermaron.

Nora Clichevsky (2000) en sus estudios sobre el funcionamiento de los mercados de tierras, plantea que las tomas existen porque no hay políticas públicas ni privadas para que los sectores pobres urbanos accedan al suelo, ni tampoco una política explícita para los distintos mercados de suelo urbano y sus sub-mercados.

Lo no explicitado, lo omitido, lo que Fernández Wagner y otros (2004) denominan lo ausente en tanto la ignorada complejidad implicada en la cotidianidad de esos sectores es desplegada en los territorios con una vitalidad que acaso algunas de las imágenes permiten ilustrar. La falta de lo explícito concuerda con lo que se denomina ausencias en este artículo y que Oszlack refiere como omisiones.

Las reglas de las leyes

Siendo en Argentina atribución de provincias y municipios el ordenamiento del suelo urbano, se hará

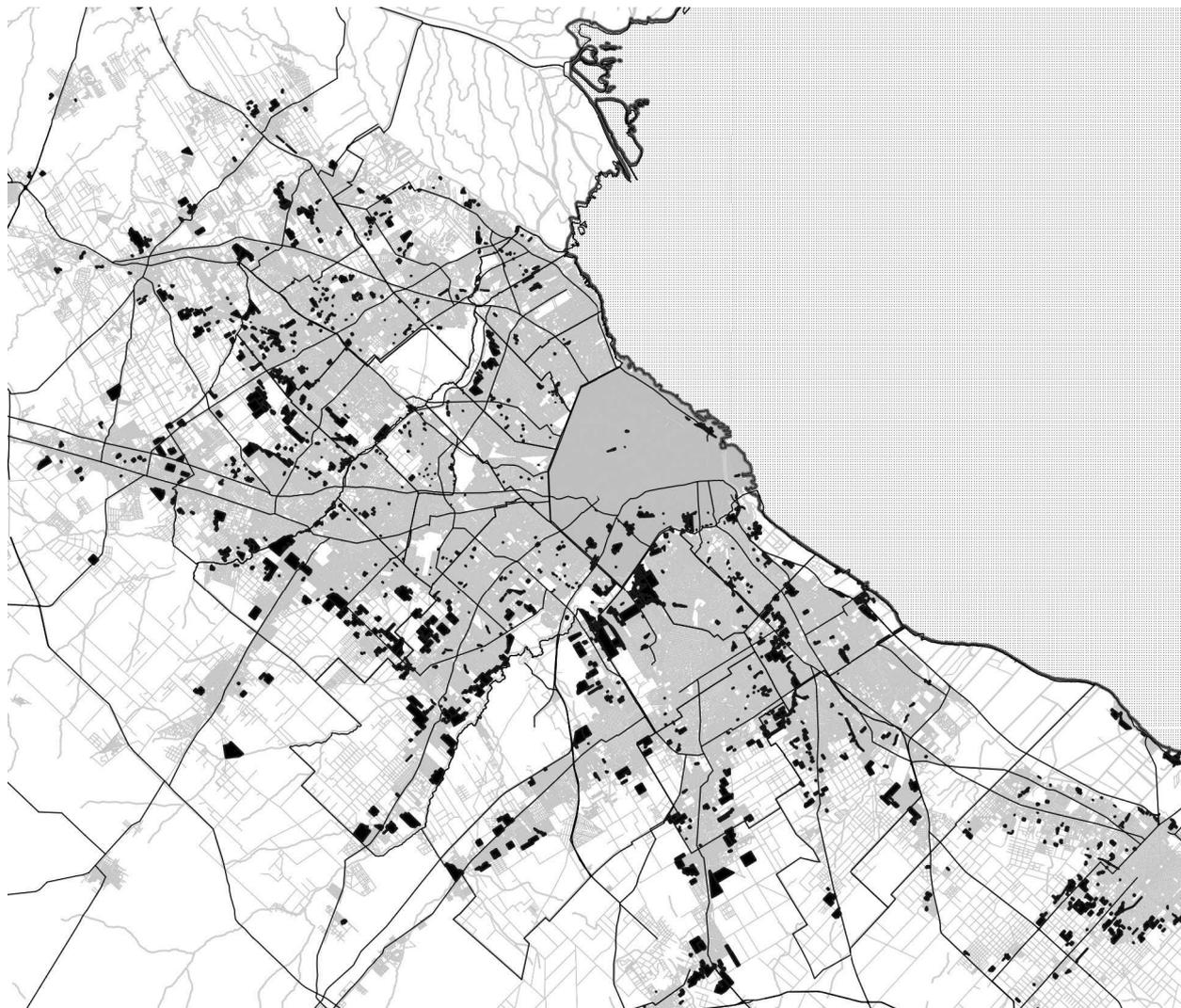
foco en legislaciones jurisdiccionales determinantes de regulaciones en el AMBA.

En este apartado se describirán brevemente las normas vigentes que apuntan a regulaciones sobre la tenencia del suelo, señalando qué actores intervinieron en su creación y promoción; sus determinaciones en términos espaciales y sus vacancias u obstáculos para instrumentar a los pobladores de barrios que se elevaron a expensas de la denominada autoconstrucción informal del hábitat. Figura N°1

Se puede anticipar que apenas alguna ley, reconoce las reglas de la dinámica territorial. En particular, la 14.449, de Acceso Justo al Hábitat, que propone una perspectiva centrada en los derechos económicos, sociales y culturales de la población y, según Reese: Su importancia reside en que las políticas públicas de suelo y las de vivienda vuelven a estar en matrimonio, luego de estar divorciadas con las legislaciones existentes, y en que la ley permite ajustar las herramientas que propone de acuerdo con la realidad territorial de cada municipio.

Decreto-Ley N.º 8912/77 - Uso de Suelos y Ordenamiento Territorial

Este Decreto operó como medio para detener la explotación inmobiliaria indiscriminada de tierras para vivienda que solían carecer de indispensables servicios básicos y evitar el perjuicio medioambiental. Desde esta óptica, se establece como medio para ordenar el desarrollo urbano; potenciar la calidad de vida y detener los excesos de la explotación



Mapeo de villas y asentamientos del AMBA Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de Nacional de Barrios Populares

indiscriminada. Con la intención de restringir el desorden inmobiliario de las décadas del '50 al '70, resultó de escaso valor instrumental o, a decir de ese autor, "directamente un obstáculo" para la producción de ciudad para los sectores populares.

Los referidos excesos afectaban la vida de los bonaerenses en tanto se recurría a fraccionamientos bajo cota de inundación, en plena área rural, alejados de centros urbanos, donde muchos quedaron arrojados a su suerte o frustrados en su legítima aspiración de construir sus viviendas. Sin embargo, sus restricciones redundaron en el alza de precios. Las exigencias para la creación de nuevos núcleos urbanos y el requisito de dimensiones mínimas de parcelas (12m de ancho y 300m² de superficie) incrementaron el valor de la tierra, haciéndola inaccesible para el común de la población.

Acaso compensando la suba desencadenada por las imposiciones de este marco legal para los nuevos fraccionamientos, se incrementaron las usurpaciones y ocupaciones ilegales de predios baldíos. Pasaron a convivir, así, en áreas urbanas y suburbanas, parcelas con distintas medidas, morfologías y servicios ocasionándose, en una misma zona o barrio, diferencias socio-económicas sustanciales.

En cuanto a priorizar lo necesario para completar las parcelas de "subárea semiurbanizada", incluyendo la provisión de infraestructura de servicios y del equipamiento comunitario asociados a la edificación, la norma lo explicita sin prever mecanismos de gestión y seguimiento que, en la práctica, lo

concreten enfrentando, incluso, los procesos contrapuestos de especulación inmobiliaria. La ausencia de anticipaciones al respecto y la carencia de instrumentos para asegurar o promover el denominado "completamiento de la urbanización" redundan en la aparición de asentamientos marginales en la periferia. Tales asentamientos sustituyen, desde la "informalidad", los loteos populares habituales en las décadas de 1940 y 1970, carentes de servicios, promovidos por el sector privado y ya en franco retroceso para la época de la sanción de la norma debido, según Marcelo Corti (2009), a la aminorada capacidad de pago de los trabajadores dada la falta de empleo ocasionada por desindustrialización en marcha.

La significativa omisión de mecanismos de regulación ni contención de la expansión urbana y la reducida definición de las áreas complementarias, favorece una especulación desplazada dada la expectativa de urbanización en áreas periurbanas.

Máxime cuando en los principios de zonificación se incluyen menciones a segundas residencias, clubes de campo y áreas recreativas sin referencia alguna a la vivienda social o popular.

Incluso cuando la norma establece cuantificación y jerarquía de espacios verdes públicos, obvia los medios de control de los estándares fijados y de las medidas remediales o complementarias de no contarse con suelo público para su creación. En tal sentido, resulta más aspiración de deseos que regulación activa. Tampoco se incluye la consideración de áreas de reserva natural y ambiental

en la normativa sobre los usos del suelo.

Ciertas falencias pueden atribuirse a la imprevista implementación, propia de la gestión más que de la normativa en sí: el sistema de planeamiento supuestamente coordinado entre jurisdicciones incluso a nivel intermunicipal tuvo muy escasa concreción en la práctica.

La norma gestada en el año 1977 nos encuentra hoy con una realidad de país muy diferente, que ameriza todo nuestro esfuerzo para interpretarla, diagnosticar sus resultados y considerar si perfeccionarla o reemplazarla.

La mayoría de los municipios bonaerenses sigue careciendo de ese Plan Director que en 1978 estipulaba el Decreto Ley 8912. Los servicios requeridos, previamente en poder del Estado, hoy son explotados directamente por las empresas prestatarias.

En relación al rol actual de lo participativo, eje de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat, cabe subrayar el escamoteo de las referencias a “garantizar” su “derecho” sustituida por menciones a “posibilitar” la orgánica participación de la comunidad en el ordenamiento territorial en cuya realización “se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades”.

Son apenas muestras de la funcionalidad de los eufemismos, apelar al procurar en lugar de garantizar, aspiraciones en lugar de derechos y, más adelante, propiciar conciencia comunitaria sobre valores ambientales eludiendo responsabilidades tanto de preservación como de mitigación.

En particular respecto a la preservación medioambiental, subrayada en sus Objetivos y Principios, es tratada en la actualidad por leyes como la 11723 (de Medio Ambiente), a través del mecanismo de la Evaluación de Impacto Ambiental, superadora de los mandatos de las aspiraciones de 1977.

Esa Ley, la 11.723 de la Provincia de Buenos Aires aparece vinculada a la evaluación de usos industriales en la Provincia, tuvo en poco tiempo amplia repercusión entre desarrolladores, profesionales y activistas vecinales o ambientales. La centralidad la ocupa la metodología de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) con notable éxito de difusión (apareció en los reclamos de pobladores en cada conflicto) y desde el punto de vista profesional: ha generado un cuerpo disciplinario, un colectivo de actuantes, una legitimidad técnica y política. Acaso por la prevalencia de lo “ambiental”, queda opacada la potencial evaluación de impacto urbano mientras la EIA se plasma casi como un fetiche más retórico que mediador de concreciones.

Ley 24.374

Existe, entre otras vías vigentes de regularización dominial, la Ley N° 24.374 (más conocida como Ley Pierri), sancionada en septiembre de 1994.

Establece un régimen de regularización dominial en favor de los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años, con anterioridad al 1/01/1992, que tengan como destino vivienda.

2 Foto aérea del Barrio Un Techo Para Todos, La Matanza (2019). Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes satelitales de Google Earth



Su implementación resulta facilitada con agilidad de tratarse de tierras de dominio privado del Estado Nacional, provincial o municipal.

Ley 10.830 de Escrituración Social

La Escribanía General de Gobierno tiene a su cargo las regularizaciones dominiales de interés social que involucren a particulares cuando así lo requiera el Poder Ejecutivo Provincial o Municipal. (Art. 4 inc. d Ley 10.830).

La escritura traslativa de dominio que realiza la Escribanía General de Gobierno es concedida en forma gratuita, por ser los beneficiarios personas de bajos recursos económicos, favorecidas por la Declaración de “Interés Social” por el Municipio.

Ley 14.449 - Ley de Acceso Justo al Hábitat

Desde el 2012 un grupo de movimientos sociales, organizaciones y universidades, liderados por el Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento (ICO-UNGS) y el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (FOTIVBA), diseñaron e impulsaron el proyecto de ley 14.449, más conocida como la de Acceso Justo al Hábitat.

Tras cuatro años de discusión en foros y trabajo de incidencia política sostenido por organizaciones y universidades, fue promulgada el 9 de enero de 2013 y publicada en el Diario Oficial el 7 de octubre del mismo año. Y lentamente los municipios empiezan a implementarla.

Con relación a la cuestión del acceso al suelo y

sus regulaciones, resultan relevantes destacar dos aspectos de esta la ley. Por un lado, sus modificaciones al Decreto Ley 8.912/77, luego una serie de mecanismos que propone para intervenir en los mercados de suelo.

En relación a la primera, modifica una serie de parámetros generales de la ley de ordenamiento territorial de la Provincia de Buenos Aires. Esa ley, calificada como elitista, se caracteriza por una serie de indicadores de implícita exclusión para los sectores populares como las medidas de los lotes, para mencionar un ejemplo cabal que plasma términos “espaciales” esas restricciones. Si bien la 8.912 sigue rigiendo, la 14449 la modifica y morigera en algunos aspectos. Figura N° 2

En segundo lugar, resulta relevante resaltar, los mecanismos que propone de intervención del Estado en el mercado de suelo. Parte de aceptar que, si en efecto el Estado no interviene en el proceso de configuración de la ciudad, al dejarlo regido casi exclusivamente por la función de mercado, cualquier medida ulterior que quisiera tomar va a ser efectivamente inútil: desde su poder sumado al de los hechos consumados, el mercado se la bloquearía.

Esta ley habilita explícitamente al Estado, asignándole una serie de capacidades para intervenir en esos procesos. Valdría preguntarse la necesidad de tales atribuciones otorgadas por esta Ley para habilitar acciones específicas para actuar.

Otro aspecto de estos mecanismos de intervención son los de carácter económico, básicamente

tributario. Esta ley sanciona una serie de situaciones como la retención especulativa de tierras, viviendas vacías, por ejemplo. Esto tiene efecto en lo fiscal, propiciando mayor recaudación para destinarla a loteos fiscales, y extrafiscal, porque al castigar la retención de suelo o tierra vacía, se ofrece mucha de la tierra vacante, y el producto deja de ser escaso promoviendo que su precio se estabilice.

Estos dos ejes se manifiestan en propuestas concretas como la elevación en un 50% más del impuesto inmobiliario a los terrenos ociosos cuya recaudación se deriva a un fideicomiso que garantiza la intangibilidad de los fondos para ser utilizados solo para loteos sociales. Así como la creación de un Programa de Lotes con Servicios, el Programa de Microcrédito para reforma, ampliación y mejora de viviendas, la creación de la figura del Consorcio Urbanístico para producir loteos en conjunto con privados. Figuras N° 3, N° 4

Otra propuesta es la cesión del 10% en urbanizaciones cerradas y grandes superficies comerciales. Se trata de barrios cerrados, countries, hipermercados, clubes de campo, shoppings y cementerios privados, “siempre que ocupen predios de más de 5 mil metros cuadrados”.

Las propuestas de esta ley están condicionadas por un requisito participativo. La ley establece la obligatoriedad de constituir, con aprobación del correspondiente Consejo Deliberante, mesas de gestión para cada intervención en villas y asentamientos, garantizando elecciones previas de delegados barriales. Se promueve, así, un espacio

institucional para la toma de decisiones.

Se debe crear una Mesa de Gestión tanto para abordar las propuestas previas a esta normativa, así como para tratar los Planes de Integración Socio-Urbana promovidos por esta ley. Se deben someter a consideración y aprobación previa de la Mesa de Gestión Participativa lo que propicie la urbanización de villas y asentamientos. Se propone que cada Mesa esté integrada por representantes de la autoridad de aplicación del Municipio involucrado en la urbanización, del Poder Legislativo, de los representantes del barrio alcanzado por el proyecto y del Defensor del Pueblo.

Asimismo, se requiere no sólo la aprobación de esos planes, sino que, además, sean objeto de un seguimiento permanente por parte de la Mesa.

Referencias a casos que cabe distinguir

Cabe referir algunos casos desencadenados a partir de la implementación de la ley N° 14.461 del año 2014. Manifiestan la potencial flexibilidad y capacidad de adaptación de las normas para resultar funcionales a la legitimación de las transformaciones propias de los procesos del territorio, laterales a las de regulación.

Se pueden citar indicios evidenciados cuando se propone la ley N° 14.461 del año 2014, dirigida principalmente a facilitar la implementación del PROCREAR, a través de una propuesta de modificaciones al decreto ley 9.533/80.

Mediante esta legislación se reglamentó el uso y disposición de tierras públicas, si pueden o no



venderse y de qué manera. De este modo, la subdivisión quedaría excluida del cumplimiento del decreto ley 8912/77, sin exigencias mínimas de lotes.

Los casos en los que se ha realizado subdivisión de lotes con este programa han tomado como referencia las medidas mínimas de la ley 14.4449.

Este es un ejemplo, casi ejemplificación, de la incidencia de la normativa urbana en los procesos de estratificación y diferenciación socio-territorial de la población: a través de la definición de las que Di Virgilio (2001) califica como ventana de oportunidad, reformulando el concepto de estructuras de oportunidades políticas de Tarrow. (1998).

CONSIDERACIONES FINALES

En el transcurso de recorridos sociohistóricos, la legislación cubrió vacancias, reconoció lo eludido y distinguió, a expensas de los movimientos que pusieron en evidencia los reclamos de los pobladores, la existencia de lo existente en lugar de limitarse a enunciar requisitos para fundar existencia.

Se podrían replantear los interrogantes de partida para cuestionar la reciprocidad incidental del surgimiento de las inusitadas regulaciones en relación con lo existente:

¿Hasta qué punto es su presencia la que ofrece inéditas estructuras de posibilidad a los pobladores y/o es la dinámica de los movimientos para una apropiación instrumental de lo construido, la que estructura las legislaciones conquistadas?

¿El reconocimiento de lo existente en el territorio -del territorio tal como es y se procura que llegue a ser en lugar de como se enuncia que debe ser- se articula con la conquista colectiva de los derechos eludidos?

Recabemos el consenso preliminar de las respuestas acerca de la dinámica de emergencia de la presencia normativa del territorio como es, superando la multiplicidad de ausencias: se conviene en rescatar los procesos, tanto sociales como físicos, donde tienen lugar o han tenido lugar las acciones de los pobladores de los barrios informales.

Esos pobladores que han llevado adelante diversas estrategias para el acceso al suelo; en ocasiones en el marco de políticas públicas y/o en acuerdos con profesionales u organizaciones incluso académicas o de la sociedad civil, tendientes a propiciar en cada contexto la integralidad incipiente de amplitud multidimensional y multiactoral. Valiéndose incluso de normas instituidas y promoviendo normativas instituyentes para superar la desagentivación alienada que solo enuncia cómo debe ser el suelo. Superándola para dar a los actores derecho a distintas formas de acceso. De un acceso que más allá del asentamiento, considere la forma de acceder a un espacio y a un tiempo para vivir, para habitarlo como un derecho, el mentado y no siempre respetado, derecho a la ciudad.

4

Tenecia precaria del suelo, viviendas registradas para la realización de mejoramiento habitacional y regularización dominial. Proyecto Habitar



BIBLIOGRAFÍA

CATENAZZI, Andrea; REESE, Eduardo (2016). "Argentina. A 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes". En: COHEN, Michael; CARRIZOSA, María; GUTMAN, Margarita (editores) Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina. Buenos Aires, Argentina: Café de las ciudades.

CORTI, Marcelo (2009). "Un análisis crítico de la legislación argentina (IV)" en Número 85 del Año 8 de El Café de las Ciudades. Disponible hasta el 31/07/2019 en la versión digital de la publicación.

CLICHEVSKY, Nora (2000), "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación", División de medio ambiente y asentamientos humanos, CEPAL, Santiago de Chile.

DECRETO-LEY 8912/77: LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO DEL SUELO <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

DI VIRGILIO, María Mercedes; LANZETTA, Máximo; REDONDO, Adriana; RODRIGUEZ, María Carla (2001). "Procesos de renovación urbana en Buenos Aires. Percepciones de los habitantes de La Boca", CEA, Buenos Aires, 2001.

DI VIRGILIO, María Mercedes (2010) "Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires". Disponible al 31/7/2019 en http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo_bkp/geocritica2010/469.htm

FERNÁNDEZ WAGNER Raúl, VARELA Omar; SILVA María Rosa. 2004. "La complejidad ausente en los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires". En: Segundo Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza, Argentina.

JAIME, Eugenia (2017) "Acción pública e informalidad urbana. Transformaciones urbanas en el proceso de urbanización de Villa Monte Matadero, Quilmes, 2004-2013", Tesis de Maestría. Directora: CATENAZZI, Andrea. Postgrado de Planificación Urbana y Regional; PROPUR, FADU – UBA.

JAIME, Eugenia; SALVARREDY Julián (2014). "La forma de la informalidad". En BUSTI, Soledad., JAIME Eugenia, SALVARREDY Julián (comp.), Cuaderno de trabajo N°2: Lecturas territoriales en contextos de desigualdad. (p. 26-39). Buenos Aires: Proyecto Habitar.

Ley 14449: LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>

OSZLAK, O. (2004). "La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional". Buenos Aires: Editorial Ariel.

OSZLAK, O. (1991). "Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al Espacio Urbano" Buenos Aires: Estudios Cedes, Editorial Humanitas.

TARROW, Sidney (1998) "El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política", Versión española de Herminia Bavia y Antonio Resines, Editorial Alianza Universidad. Disponible al 31/7/2019 en <https://derechoalaciudadflaco.files.wordpress.com/2014/01/sidey-tarrow-el-poder-en-movimiento-los-movimientos-sociales-la-accion-colectiva-y-la-politica.pdf>



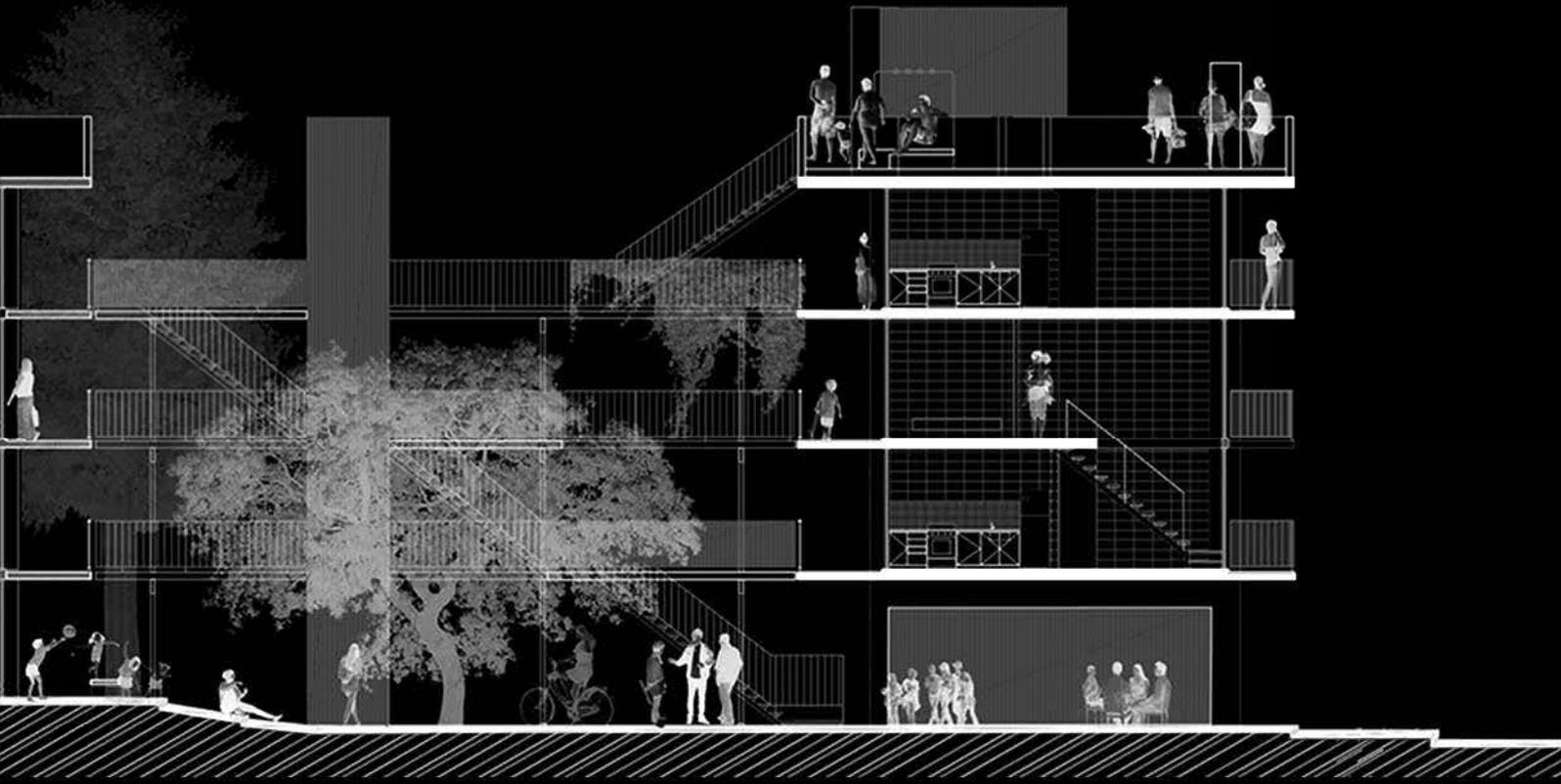
VIVIENDA COLECTIVA

Proyecto y obra para la cooperativa de maestros COOPTTEBA San Martín

Ricardo De Francesco

Clara Mansueto

Maite Niborski

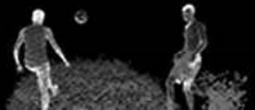


En este artículo se aborda el debate sobre la producción de arquitectura, a partir de la reflexión sobre el proceso y el resultado de la realización de proyectos de arquitectura. Nos enfocaremos en el carácter colectivo del proceso de construcción de acuerdos y en las definiciones formales y sociales del espacio proyectado.

Se trata de una primera aproximación teórica a partir de una experiencia profesional de trabajo que reunió una cooperativa de arquitectos Proyecto Habitar y una cooperativa de maestros y maestras COOPTIBA en el desarrollo del proyecto y obra de una vivienda colectiva en San Martín, Provincia de Buenos Aires.

Se realizará en primer lugar una breve historización de los acontecimientos que nos llevaron al encuentro con la cooperativa de trabajadores; en segundo lugar, se describirá el proceso particular que fuimos desarrollando en la problematización y programación del espacio. Finalmente, se identificarán los aprendizajes surgidos a la luz de la realización del proyecto y la producción de la obra.

Se expondrán los acuerdos arquitectónicos que se construyeron en un proceso de trabajo cargado de encuentros de diverso tipo y con múltiples actores para inscribir los resultados alcanzados en el debate común sobre “lo colectivo en la vivienda”.



Ricardo De Francesco, Arq. Esp. HyPUAL. Doctorando en Arquitectura y Urbanismo; UBA FADU. Universidad de Buenos Aires, Instituto de la Espacialidad Humana, Centro Hábitat Inclusivo

Clara Mansueto, Arq. Esp. HyPUAL. Doctoranda en Arquitectura y Urbanismo; UBA FADU. Universidad de Buenos Aires, Instituto de la Espacialidad Humana, Centro Hábitat Inclusivo. Becaria SI FADU

Maite Niborski, Arq. Directora de Proyectos. Estudio Cooperativo Proyecto Habitar

El contenido del siguiente artículo forma parte de los trabajos realizados por el Estudio de Arquitectura de Proyecto Habitar. Este proyecto de Vivienda Colectiva para trabajadores de la educación, fue realizado por los Ricardo De Francesco, Eugenia Jaime, Clara Mansueto, Maite Niborski, Martín Otero y Julián Salvarredy, en colaboración con Laura Brandolini, Miguel Caamaño, Andrea Potenze, Teresita Sacón y Clara Zuñiga, durante los meses de junio de 2017 y marzo de 2018. Dicho edificio, sito en la calle Castelli 3902 del Municipio de Gral. San Martín, Provincia de Buenos Aires, cuenta con 18 unidades de vivienda, con una superficie cubierta de 1000m². La obra tuvo inicio en abril de 2019, y está a cargo de los arquitectos Ignacio González y Ricardo De Francesco.

LO COLECTIVO EN LA VIVIENDA

El proceso de trabajo en Castelli 3902

En este artículo, se describe el proceso de diseño de las viviendas colectivas que Proyecto Habitar desarrolló en conjunto con las cooperativas de maestros y maestras de San Martín, COOPTEBA, en la provincia de Buenos Aires. Este trabajo implicó un desafío para el equipo de proyectistas tanto en el proceso, como en el diseño de los espacios arquitectónicos y sus características específicas. Este texto reflexiona sobre el carácter colectivo del proceso proyectual, y del espacio producido, como primera aproximación teórica a partir de esta experiencia, que pueda constituirse en un aporte a la noción de lo colectivo.

Se realizará en primer lugar una breve historización de los acontecimientos fortuitos que nos llevaron al encuentro con la cooperativa de trabajadores; en segundo lugar, describiremos las particularidades del proceso en el que fuimos desarrollando la problematización y programación del espacio; y finalmente identificaremos los aprendizajes surgidos a la luz de la realización del proyecto y la producción de la obra.

La posibilidad de acceder a una vivienda ha sido, históricamente, una situación compleja para la humanidad. En el contexto de producción urbana actual esto se agrava para quienes no cuentan con los recursos suficientes para acceder a una vivienda en el mercado. Tal es el caso de los trabajadores de la educación pública, quienes destinan alrededor del 50% del salario para alquilar una vivienda, situación

que varía en relación con la inflación y la devaluación del salario.

Desde el año 2016 venimos trabajando junto con COOPTEBA, en el abordaje del problema de la vivienda urbana. En este proceso, hemos proyectado la Vivienda Colectiva de Castelli 3902, con la perspectiva de desarrollar propuestas arquitectónicas sustentadas en procesos de definición proyectual sobre la idea de lo colectivo como soporte de los distintos espacios donde se desarrollan las actividades sociales, individuales y colectivas.

PRIMEROS PASOS

¿Qué ciudad genera la producción urbana y para quiénes?

Este es uno de los interrogantes que surgen desde Proyecto Habitar, para seguir pensando y practicando la producción de arquitectura con la perspectiva de generar transformaciones en el proceso de producción urbana que posibiliten desarrollar una ciudad más justa y equitativa social y espacialmente.

Con estas inquietudes confluyen una cooperativa de arquitectos y una cooperativa de maestros y maestras en reuniones abiertas promovidas por la Dirección de Gestión Social del Hábitat dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de General San Martín durante el segundo semestre del año 2016. En ese ámbito de debate público nos reunía la preocupación por propiciar la construcción de una ciudad que pudiera usarse por las mayorías.

Primeros encuentros para acordar criterios de trabajo y seleccionar lote. Fotografía: Proyecto Habitar



1

En este contexto, conocimos el trabajo de COOPTTEBA, Cooperativa de Vivienda de trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires, quienes desarrollan procesos de producción de vivienda al costo para los asociados de SUTEBA, uno de los sindicatos de maestros y maestras más numerosos de la provincia. El alto costo que se le asigna al suelo urbano y al proceso de producción de una obra impactaba directamente en las iniciativas de la cooperativa.

Estas consideraciones nos impulsaron a generar diversas iniciativas para trabajar articuladamente entre instituciones de trabajadores organizados, con la perspectiva de reunir iniciativas particulares en las preocupaciones comunes. En este proceso los arquitectos asesoramos a los maestros y maestras en la búsqueda de lotes para la edificación de viviendas multifamiliares incorporando parámetros urbanos a los parámetros surgidos de la ecuación económica que ellos conocían del proceso de financiamiento acordado con los asociados.

En este primer paso, acompañamos a COOPTTEBA durante varios meses en la búsqueda de terrenos cuyo valor no podía superar la incidencia de los 10.000 dólares por unidad de vivienda. El único sistema de financiamiento con el que cuenta COOPTTEBA se constituye con el aporte de cada asociado, que destina mensualmente el 5% de su salario. Actualmente la COOPTTEBA SM/3F cuenta con 250 asociados, y el 85% paga un plan de vivienda.

Hasta el momento de la construcción de Castelli

3902, COOPTTEBA llevaba construidos 3 edificios con un total de 45 viviendas, proceso en el cual fueron elaborando un sistema de construcción de acuerdos mediante los cuales se definieron, entre otras cosas, las superficies mínimas y máximas de las unidades. Estas debían ser consideradas en relación con la densidad que por código se establece para cada lote según localización.

Para ello elaboramos una planilla de ecuaciones, que pudiéramos usar ambas partes, en la que se relacionaron parámetros definidos según el código urbano, la superficie que la cooperativa asigna a cada unidad de vivienda y los datos de cada lote aportados por las inmobiliarias, para conocer rápidamente la capacidad constructiva y filtrar aquellos que podían significar accesibles para la compra.

Para elaborar esta planilla se estudió el código urbano y se realizaron sucesivas visitas a las oficinas municipales de Tres de Febrero y San Martín, para conocer en detalle aquellas excepciones según la localización del lote que no estuviéramos considerando.

A lo largo de este proceso se identificaron 22 terrenos que cumplían con las condiciones económicas los cuales solían encontrarse cerca de las vías de tren, pero lejanas a las estaciones cabecera de cada municipio. Finalmente, la cooperativa adquiere el terreno de Castelli que cuenta con dimensiones particulares por tratarse de la unificación de dos lotes.

El lote está ubicado en Villa Ballester, localidad del Municipio de Gral. San Martín, en la provincia de Bs.

As, municipio que limita con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El trazado urbano donde se ubica está conformado por manzanas rectangulares, de uso predominantemente residencial de baja densidad, cuenta con red eléctrica; recolección de residuos; red de cloacas y agua potable; comunicación y transporte público cercano.

Habiendo transitado esta etapa vimos posible avanzar en el trabajo conjunto y acordamos un nuevo paso, esta vez, desarrollar el proyecto y la dirección de obra de las viviendas que allí se edificarían. COOPTIBA encontraba en esta articulación la posibilidad de aliviar las tensiones que la comisión de tierra y obras cargaba en el seguimiento de las obras y potenciar el valor social del trabajo que realizaban. Para Proyecto Habitar implicaba dar un salto en la producción de arquitectura afrontando por primera vez una obra de esta escala.

VOLUMETRÍA GENERAL Y ESTUDIO DEL CÓDIGO URBANO

Una vez adquirido el lote, los arquitectos comenzamos con los estudios volumétricos generales de la relación entre llenos y vacíos para la posible ocupación del terreno.

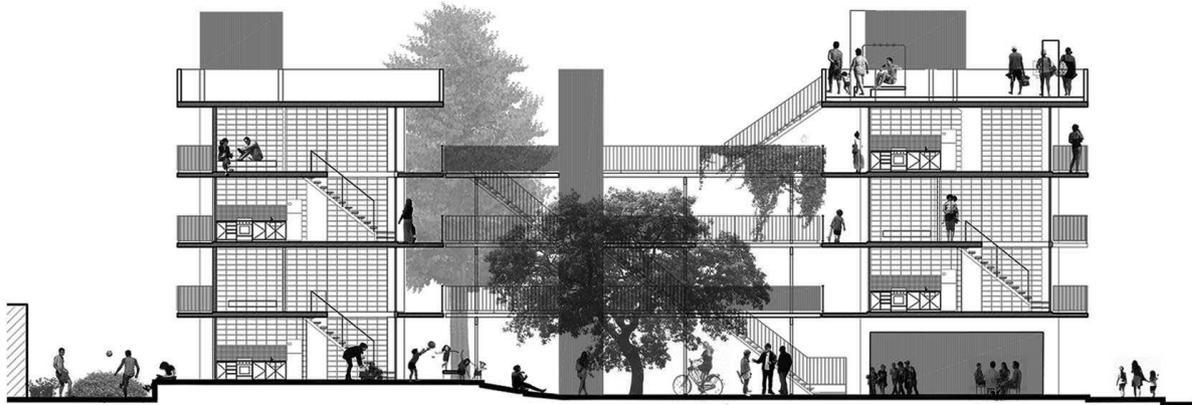
Parte de la evaluación de las propuestas requirió estudiar el proceso en el que este proyecto se estaba inscribiendo. Invitamos a la comisión de tierra y obras a unas reuniones de trabajo en las que pudiéramos restituir y evaluar en conjunto los resultados que habían alcanzado y el proceso en el que lo llevaron adelante.

Esta instancia de trabajo no fue menor en el proceso, ya que desde la primera reunión a la que llevamos avances nos introdujimos en el debate sobre la noción de vivienda colectiva que queríamos promover y que era posible de llevar adelante.

En base a estos encuentros pudimos identificar que, si bien el sistema ha posibilitado el acceso a la vivienda en áreas urbanizadas, con acceso a medios de transporte y equipamientos, para 45 familias de trabajadores docentes, se detectaron algunos problemas en torno a la elaboración de proyectos que impactaron en los resultados, tanto en sus aspectos cualitativos como cuantitativos.

- El sistema de elaboración de proyectos, incorpora parcial y asimétricamente la participación de asociados y la comisión de tierra y obras de la cooperativa. Esto implica la desvalorización del encuentro de saberes, tanto de la valiosa experiencia de las comisiones, de los modos de habitar de los asociados, como de los profesionales en el proceso proyectual.
- Los productos elaborados se apoyan primordialmente en la valoración de los aspectos cuantitativos, relegando la posibilidad de mejorar los aspectos cualitativos de la vivienda. En especial se observa una lógica de vivienda multifamiliar, es decir de sumatoria de viviendas individuales, lo que redundo en espacios comunes reducidos cuantitativamente y desfavorecidos cualitativamente. Este aspecto supone una contradicción entre los valores del sistema cooperativo y su materialización en

VIVIENDA COLECTIVA CASTELLI 3902



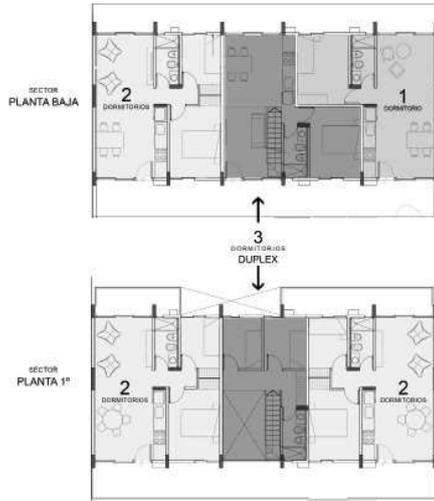
PROYECTO HABITAR
www.proyectohabitar.org
info@proyectohabitar.org



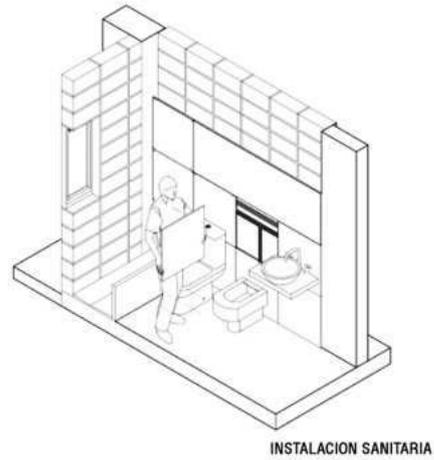
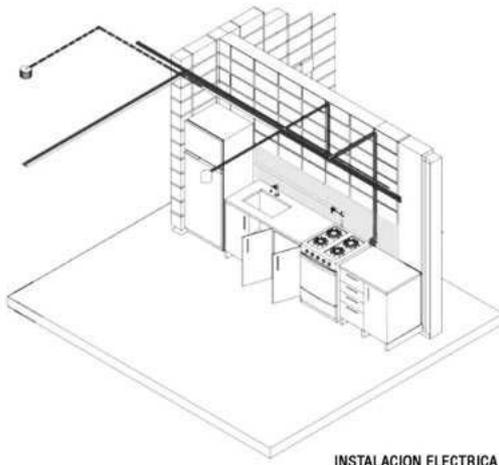
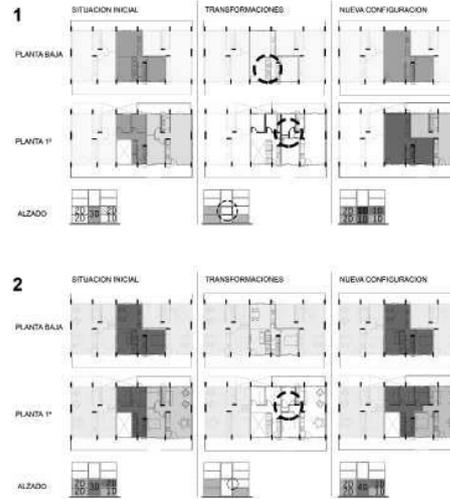
COOPTIBA
SAN MARTIN Y 3 DE FEBRERO

3 Variantes tipológicas y detalles constructivos. Instalación eléctrica, instalación sanitaria. Fuente: Estudio Proyecto Habitar

TIPOLOGIAS



TRANSFORMACIONES



el espacio, que incide en la vida cotidiana de quienes habitaban las viviendas.

- Los tiempos de acceso a la vivienda por parte de los asociados son prolongados, transformándose las necesidades iniciales de las familias. Situación que se encuentra en conflicto con las tipologías que no permiten asumir en la propia unidad estas transformaciones, y el sistema productivo que solo permite la ocupación de las viviendas una vez terminada la totalidad de la obra.
- Los profesionales arquitectos se vinculan al proceso de la cooperativa con dificultades en la comprensión de la totalidad del sistema de producción, actuando de forma fragmentaria, disociada del proceso colectivo, e intermitente acarreando responsabilidades técnicas que la comisión debe afrontar en el devenir de la edificación y una vez entregadas las viviendas.

Los primeros estudios volumétricos representados en dibujos y maquetas acompañaron las reuniones y fueron soporte de estas reflexiones. En el proceso de reconocimiento de las relaciones espaciales que se generaban de manera asociada a las volumetrías se acordó una primera propuesta de ocupación del lote que contemplara espacios para desarrollar actividades colectivas por quienes vivirían allí y otros que podrían estar de visita utilizando espacios de trabajo y de estudio, y de reuniones de la cooperativa, festejos de cumpleaños y otros acontecimientos, espacios recreativos interiores y al aire libre.

Esta primera propuesta consistía en la disposición de

un volumen bajo hacia la calle que tomaba la altura de las edificaciones existentes de planta baja libre y otro hacia el fondo que crecía en altura hasta alcanzar los niveles necesarios para cubrir las 18 unidades que el código permitía construir en este lote. De esta forma, con la misma cantidad de metros cuadrados de construcción, se lograba mayor asoleamiento de los espacios abiertos y cerrados, tanto de las unidades como del entorno.

Como la propuesta no respetaba la altura máxima del código se realizaron varias reuniones con el equipo técnico de la Secretaría de Obras Particulares del Municipio para evaluar modificaciones al código que permitieran este tipo de propuestas. La comisión de la cooperativa asumió la invitación y acompañó a los arquitectos incorporando su parecer en cada oportunidad.

Esta etapa duró alrededor de cuatro meses, mientras tanto, en una apuesta que asumimos desde Proyecto Habitar duplicamos el número de profesionales para el desarrollo de la documentación de las dos variantes en paralelo. La modificación del código no prosperó y acordamos seguir con la propuesta que actualmente está en edificación.

En estas tantas visitas a la municipalidad, los arquitectos de ambos espacios establecieron una relación de consulta y asesoramiento que favoreció la posterior producción de planos de obra para un edificio de vivienda en altura que la cooperativa de arquitectos hasta ese momento nunca había desarrollado.

En la disposición final se logró generar una sucesión

de espacios colectivos de distintas escalas, que se van relacionando desde la calle hasta el acceso a las unidades de vivienda. Se trata de dos volúmenes de 7 metros de profundidad para favorecer la ventilación cruzada de los espacios comunes de cada vivienda. Uno se dispone sobre la calle y otro a 6 metros del fondo enmarcando un patio de 17 x 16 metros donde se ubica la circulación vertical en un jardín con dos grandes árboles y una vegetación frondosa. El volumen construido hacia el frente es de planta baja libre para favorecer la relación directa visual y espacial, entre el jardín de uso colectivo y la calle.

Las actividades recreativas y lúdicas se desarrollan en este jardín central vinculadas al paisaje, articulado con el movimiento que se desarrolla en las circulaciones y los accesos de las viviendas. Por último, el conjunto cuenta con un tercer espacio de uso colectivo que se desarrolla en la terraza hacia la calle. Allí se prevén instalaciones de agua, y sombras para acompañar actividades recreativas y de descanso.

UNIDADES DE VIVIENDA

La propuesta estructural del conjunto y la disposición de las infraestructuras favorece la definición de unidades de vivienda según los criterios establecidos por COOPTTEBA de manera flexible. Los límites de las viviendas se definen provisoriamente en relación con las condiciones sociales actuales, prefigurando otras posibilidades de asociación entre los espacios. A su vez, permite el desarrollo de propuestas

espaciales de diversa escala según las características de las familias de los asociados y modificaciones que los usuarios pueden realizar en función de las necesidades que identifiquen en el tiempo.

El acceso de cada vivienda está vinculado con el espacio común central, todas cuentan con ventilación e iluminación natural en todos los ambientes, así como visuales cruzadas en el espacio común que coincide con el acceso y la disposición de la cocina. Se organizaron 5 unidades de un dormitorio, 10 de dos dormitorios y 3 de tres. Estas últimas se desarrollan en dúplex, el resto en una sola planta.

Como la organización de las unidades no responde a una disposición de apilamiento frecuentada por la comisión, se realizaron dibujos y maquetas explicativas que nos acompañaron en el proceso de definición de la cantidad de unidades según tipo. Estas sirvieron para trabajar con la comisión y para explicarles a los futuros habitantes, la disposición, las variantes tipológicas y la ubicación de su futura vivienda. Estas representaciones hasta hoy forman parte de la cartelera de la sede de COOPTTEBA ya que resultaron útiles para anticipar el trabajo que se está haciendo a los interesados en asociarse a la cooperativa.

PROPUESTA TECNOLÓGICA

El sistema tecnológico que se propuso se estudió con la intención de mejorar los tiempos de obra y la calidad de las terminaciones. Hasta el momento



Espacio colectivo, vivienda colectiva: vista hacia el segundo módulo en el sendero de acceso al ascensor. Fuente: Foto Proyecto Habitar



la cooperativa entregaba viviendas sin pintura y sin cielorraso, quedando los mismos a cargo de los usuarios quienes lo resolvían según sus capacidades económicas.

La propuesta contemplaba una estructura resistente de H° A° a la vista, sin vigas y con tabiques rectangulares ubicados para favorecer las posibles transformaciones al interior de las unidades y entre sí. Y su realización con un equipo de trabajadores especializados para lograr la resolución de terminaciones de cielorraso, piso y tabiques en el mismo momento del colado del H°A°. La terminación de los pisos se resolvió con el mismo hormigón estructural y un acabado de cuarzo mediante un proceso de fratasado con cepillos mecánicos, logrando reducir el mantenimiento ya que le proporciona resistencia y durabilidad, además de dotarlo de buenas propiedades higiénicas.

Las cañerías de las instalaciones se dispusieron a la vista para facilitar el proceso de obra y reparaciones futuras, así como la utilización de materiales resistentes que requieran mínimo mantenimiento y sencilla reparación. En el mismo sentido, el diseño de la estructura y la disposición de los núcleos húmedos de baños y cocinas se pensaron en conjunto para favorecer dichas transformaciones.

Las fachadas se resolvieron con mampostería de bloque de hormigón a la vista, sin revoque y sin traba para exponer aquellos muros que funcionan de cerramiento y no son portantes, y favorecer así las transformaciones necesarias sin que el edificio pierda condiciones estructurales.

Estas decisiones favorecían la optimización de tiempo de obra mediante la reducción de rubros e independencia de tareas en el proceso de materialización. Ya que la utilización de bloques a la vista permitía ahorrar el rubro de revoque fino en la obra, que lleva tiempo y es costoso y la independencia de rubros permitió a cada contratista avanzar sin depender del trabajo del otro.

Si bien la definición tecnológica favorecía ampliamente las resoluciones logradas hasta ese momento por la cooperativa, acordar en su utilización, requirió varias reuniones. Las propuestas no coincidían con las que ellos venían utilizando en procesos anteriores y no formaban parte del pliego de resoluciones técnicas que la cooperativa fue construyendo con el tiempo y esta diferencia les generaba dudas sobre las posibilidades de afrontar el costo, en un contexto económico nacional de constante encarecimiento del valor del dólar.

Inicialmente contábamos con un presupuesto de \$23.000.000 de pesos argentinos, que en junio con el dólar a \$16.60 equivalían a 1.385.542 dólares, y un año después, con el dólar a \$ 43, 87 se redujo a 524.276. Esta relación con el dólar no es menor considerando que el precio de los materiales se cotiza en esta moneda.

Para ello se realizaron exposiciones con demostraciones de equivalencias de cada material y sistema constructivo que estuviera fuera del pliego de la cooperativa demostrando que no aumentaba los costos totales de la obra y por lo tanto tampoco la incidencia en el valor del metro cuadrado.

Estas decisiones proyectuales generaron discusiones con la cooperativa, resistencias, que requirieron elaborar estudios y representaciones espaciales que favorecieran el proceso de intelectualización y debate necesario para deconstruir preconceptos instalados en el sentido común tanto de los maestros/maestras como de los arquitectos. Se representaron en gráficos, tablas y esquemas los estudios que cruzaban datos sobre los costos de la obra con las condiciones espaciales, posibilidades de apropiación y transformaciones futuras.

Los procesos nunca son lineales, están atravesados por conflictos y situaciones que inciden en el proceso proyectual. La realidad económica del país, la variable del valor del dólar y la situación de los salarios docentes incidieron directamente en el proyecto.

Un ejemplo concreto de esta situación se puede observar en un salón de usos múltiples que habíamos programado en la planta baja vinculado a la calle. A los 6 meses de haber iniciado la obra, en octubre del 2018, nos reunimos con la cooperativa y nos plantearon la necesidad de cambiar ese salón por cocheras en el mismo sector. En octubre del 2018, el valor del dólar había ascendido a \$40, incidiendo en el aumento de todos los insumos de obra. Tomamos esta situación como una condición de la realidad, entendiendo que la incorporación de las cocheras no modificaba las ideas centrales y que por el contrario resultaba una táctica económica

para poder seguir con la obra. En ese sentido, hoy la planta baja es una cochera, y puede convertirse en un lugar para realizar otras actividades a partir del acuerdo entre vecinos en algún momento.

PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL TRABAJO COLECTIVO

En cuanto a los permisos de obra para la aprobación municipal, es necesario visar previamente los proyectos en el colegio de arquitectos, institución que regula la actividad profesional y establece los honorarios profesionales de acuerdo con el tipo de obra. Estos costos son elevados para una cooperativa que produce vivienda al costo para sus asociados financiándose con el 5% del salario. Formalmente tuvimos que adaptarnos a las reglamentaciones establecidas, aunque el acuerdo de retribuciones acordadas entre COOPTEBA y Proyecto Habitar fueran ajustadas a un valor económico coherente con la relación entre el costo del trabajo y la economía de la cooperativa.

El colegio tampoco reconoce la autoría de entidades colectivas a la hora de visar los planos. Para contrarrestar esta situación e inscribir la obra colectivamente tuvimos que matricularnos varios arquitectos y arquitectas. En el cartel de obra, a modo de resarcimiento, incorporamos junto a los autores registrados, el logo de Proyecto Habitar y COOPTEBA, como forma de visibilizar a los protagonistas de ambos colectivos.

Verificación de juntas de mampostería de bloques de hormigón, Vicente capataz. Fotografía: Proyecto Habitar





7 Festejo de finalización de la etapa de hormigonado con delegados de la cooperativa de COOPTEBA y Proyecto Habitar

REFLEXIONES

¿Que aprendimos los arquitectos?

Aprendimos que el programa social alcanzado en el proceso de discusión no puede circunscribirse a un tiempo, una idea, un espacio. El sentido de convocar y vernos convocados a elaborar el Programa Social que le da sentido a la obra es, en sí mismo, una expresión concreta de las posibilidades de encontrarnos distintos actores compartiendo un proceso común donde la arquitectura es un resultado material pero también, un proceso de construcción social.

El programa no se desarrolla en un momento fijo, se trabaja en el proceso, se acuerda y re acuerda en cada instancia en la que los protagonistas ven posible la inscripción de una idea social en la materialidad de una obra.

Aun así, diversos protagonistas de esta producción podemos reconocer en la maqueta que se expone en la sede de COOPTTEBA y en las visitas de obra, cuáles son las actividades sociales que queremos favorecer y de qué manera la materialización las promueve.

Aprendimos que no es posible programar colectivamente omitiendo los intereses de los actores convocados, lo hicimos cuando logramos enriquecer socialmente la discusión incorporando la dimensión económica y no a pesar de ella. Que cada proceso se inscribe en otro, y que los equipos traían consigo conocimientos que por momentos oficiaban de trabas y por momentos de advertencias

que ofrecían el desafío de trascender lo dado y convertirse en un conocimiento nuevo.

Estas condiciones fueron sumamente relevantes a lo largo del proceso de definiciones del proyecto ya que se sustentaban en acuerdos construidos socialmente que anteceden al proceso particular y que requieren ser considerados aun cuando la decisión fuera la de modificar alguno de ellos.

Sabíamos y re aprendimos que programar y proyectar lo colectivo es político, ya que implica la determinación de un modo de vida que entendemos necesario favorecer desde nuestra práctica, en este caso, arquitectónica. Ello implica comprender las condiciones del contexto y la realidad objetiva en la que operamos, para producir propuestas espaciales ajustadas a las posibilidades que tienen los sujetos de materializar.

Esta obra es una vivienda colectiva y es a su vez, el resultado material del proceso de construcción de acuerdos entre múltiples actores, para la elaboración de formas posibles físicas y sociales.



BIBLIOGRAFÍA

BIDINOST, Osvaldo (2006). "Arquitectura y Pensamiento Científico", La Plata, Argentina, ed EDULP.

DRUOT, Federic; LACATON Anne; VASSAL Jean (2007). "Plus. La vivienda colectiva, territorio de excepción", Barcelona, ed GG.

GAUSA, Manuel (1998); "Housing: Nuevas alternativas, nuevos sistemas". Barcelona, Ed Actar.

JAIME Eugenia, MANSUETO Clara, NIBORSKI Maite (2017). "Procesos de enseñanza aprendizaje proyectual en los Consultorios de Atención Primaria de Hábitat", Buenos Aires, Ed. Proyecto Habitar.

JAIME, Eugenia, REESE, Eduardo, QUIROGA, Ana (2016). "Proyectar en contextos de desigualdad" En Mansueto, Clara y Torrents, Gabriela (comp.), Buenos Aires: Proyecto Habitar.

MONTANER Josep (2015). "La arquitectura de la vivienda colectiva, políticas y proyectos en la ciudad contemporánea", Barcelona, ed. Reverté.

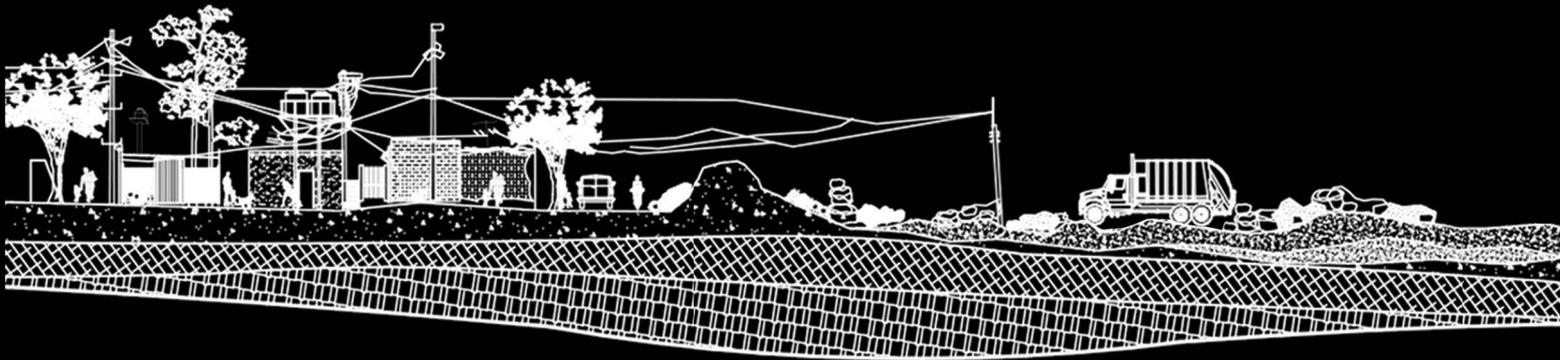
MUXI Zaida, MONTANER Josep, FALAGÁN David (2013). "Herramientas para Habitar el Presente. La Vivienda del SXXI", Barcelona, ed. MLV s XXI.

SIGANEVICH, Paula, BIDINOST, Verónica, Compiladores. (2009) "BIDINOST". Colección: Maestros de la Arquitectura Argentina. Editorial: Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires. CABA, Argentina

ATENCIÓN PRIMARIA DE HÁBITAT

La arquitectura en el proceso de lucha de la Asamblea Barrial de San Atilio

Clara Zuñiga Mendoza



En este artículo volvemos a escribir sobre los consultorios de Atención Primaria de Hábitat para exponer los aprendizajes a la luz de un proceso de apropiación consciente y colectiva que ya cumple 10 años y ha encontrado en “cada prueba piloto generalizable” una oportunidad de reformulación y sistematización de la práctica del proyecto; un instrumento de transformación espacial en el que múltiples actores se encuentran a reconstruir problemas y a proyectar posibles acciones de transformación.

Esta práctica brinda a la formación en arquitectura una plataforma de actuación que le permite al estudiante reconocer en su práctica los valores sociales con los que proyecta espacios para la vida.

En esta oportunidad se aborda la incorporación de la lucha social promovida por la asamblea de vecinos de San Atilio para la erradicación del basural a cielo abierto con el que conviven, en el proceso de enseñanza aprendizaje en arquitectura.

Para ello recorreremos la experiencia comenzando con la presentación de las características físicas del barrio, del conflicto socio territorial vigente y de los actores con los que articulamos.

Transitaremos por una cronología de los momentos de diagnóstico y análisis desarrollados previamente, para finalizar con los aprendizajes del proceso del consultorio transitado y reflexionado.



Clara Zuñiga Mendoza, Arq. Esp. en Planificación Urbana y Regional.
Universidad de Buenos Aires, Instituto de la Espacialidad Humana, Centro Hábitat Inclusivo. Becaria UBACyT

El siguiente artículo restituye los trabajos realizados durante el primer cuatrimestre del año 2019. Esta propuesta de Consultorios de Atención Primaria de Hábitat, se enlaza en desarrollo de los trabajos de enseñanza y aprendizaje desarrollados por Proyecto Habitar en estos 10 años. En esta ocasión, en la cual participaron 23 estudiantes de las carreras de arquitectura de La Matanza y UBA-FADU fue coordinado por Javier Orlando, Clara Zuñiga Mendoza y Teresita Sacón con asistencia docente de Ezequiel Biagioni, Cecilia Maggi, Miguel Caamaño Zaracho, Clara Rodriguez, Alan Spinelli y Macarena Aguirre.

¿POR QUÉ ESCRIBIR NUEVAMENTE SOBRE LOS CONSULTORIOS?

Desde hace al menos 10 años, quienes formamos parte de la organización Proyecto Habitar, ideamos una propuesta de formación que denominamos Consultorios de Atención Primaria de Hábitat (APH).

Esta práctica brinda a la enseñanza y aprendizaje de la arquitectura una plataforma de actuación que le devuelve al estudiante los valores sociales de proyectar espacios para la vida. Un aprendizaje situado donde se pone en valor lo que “si tenemos” para avanzar en la problematización y programación de lo que nos falta.

Esta vez, la particularidad de la experiencia radica en el origen de la demanda. Los vecinos de San Atilio forman parte de una lucha social que persigue la erradicación de un basural a cielo abierto informal, a partir del cual se unen en la producción del Derecho a la Ciudad. Esta situación nos motivó a promover una práctica que tomó aquellos indicios que aparecen en la vivienda como una cuestión socialmente problematizada.

Para recorrer esta experiencia, a modo de introducción, compartiremos el conocimiento previo sobre el barrio; sobre el conflicto socio territorial vigente, y sobre los actores con los que articulamos. Realizaremos una cronología para dar cuenta del conocimiento generado en momentos anteriores al proceso de trabajo colectivo, que produjimos como docentes, junto a estudiantes de Arquitectura de la UBA FADU, Urbanismo de la UNGS, organizaciones, instituciones, vecinas y vecinos del barrio.

Luego, narraremos lo sucedido en el proceso específico de los consultorios. Lo analizaremos, intentando recuperar lo aprendido y enseñado en nuestra práctica docente.

Por último, compartiremos algunas reflexiones sobre los límites y las posibilidades de la incorporación de procesos de conocimiento, apropiados y apropiables, conscientes y colectivos en la enseñanza de la Arquitectura.

EL (DES) CONOCIMIENTO PREVIO Espacio barrial, conflicto y lucha social

El barrio San Atilio se ubica en el municipio de José C. Paz, en un área de borde con otros municipios (Pilar y Moreno). Próximo al arroyo Pinazo y a extensas áreas de espacio libre, se encuentra limitado por la Av. Derqui, el arroyo Pinazo, el Canal de Panamá y la calle provincia de Buenos Aires. El barrio se organiza físicamente a partir de 96 manzanas y 1575 parcelas, con lotes de 10m x 30m.

San Atilio es un barrio popular, anterior a la Ley Decreto 8912/77. Durante las primeras décadas, el barrio se componía físicamente de loteos rurales (destinados a la actividad agropecuaria), un incipiente fraccionamiento de loteos para uso habitacional, algunas viviendas dispersas en construcción y una apertura reciente y progresiva de calles.

El arroyo Pinazo desemboca en la Cuenca baja del río Lujan que se caracteriza por ser un río de llanura de inundación, el sedimento de su cauce puede modificarse fácilmente durante las crecidas de agua, variar las cotas de nivel del terreno y aumentar la

superficie inundable. La pendiente natural del escurrimiento de las aguas que recorren el barrio, desemboca en el cauce del arroyo Pinazo. El barrio San Atilio, es uno de los numerosos barrios populares que se localizan en los “márgenes” de la cuenca Luján. Habitan en él al menos 7000 personas.

Desde 2004, sobre una de las áreas de espacio libre cercanas al barrio, se arrojan (informalmente) distinto tipo de residuos a cielo abierto. En esta área, ubicada entre el arroyo Pinazo, canal de Panamá, calle provincia de Buenos Aires y Av. Derqui, los residuos que se arrojan se componen de restos de poda, materiales de construcción, chatarra, neumáticos, residuos sólidos domiciliarios y especiales .

Los tipos de tratamiento que se realizan para reducirlos es el entierro y la quema. Ambos tipos de tratamiento modifican las cotas del terreno, generando distintas ondulaciones y aumentando el nivel de suelo natural.

La quema de residuos genera gases altamente tóxicos (bioxinas), que, empujados por el viento, vuelven a las áreas edificadas, es decir a las viviendas, espacios libres y equipamientos tanto de San Atilio como de barrios aledaños. Estos gases se mezclan con el aire que respira la población.

Durante el mismo año, en un área al sureste del barrio San Atilio, comenzó la construcción del barrio Saavedra Lamas. Se instaló una cementera, hacia el sur del barrio, que forma parte del municipio de Moreno. Luego se realizaron las primeras excavaciones en las hectáreas de espacio libre restante para la obtención de tosca.

Durante el 2010, comenzó la construcción del barrio Néstor Kirchner, al norte de San Atilio. Año en el cual se publicó en la página oficial del Ministerio de Infraestructura la instalación de una planta depuradora en el área del basural.

En el 2012, se asentaron mediante una toma organizada, más de 300 familias en 9 de las 30 hectáreas de espacio libre, al costado del basural.

A finales de 2014, muere Pablo Batalla, un niño de 12 años, ahogado en una de las cavas próximas al basural. El área del basural era utilizada por los niños y jóvenes del barrio como espacio de juego. En ese año, la OPDS realizó la clausura del sector; se realizó la limpieza y el retiro de los residuos ubicados allí.

A comienzos de 2016, se colocó un cartel en la Av. Derqui, entre el arroyo y calle Provincia de Buenos Aires, en el que se anunciaba “Aquí se construirá un matadero municipal”. Frente a esta noticia los vecinos organizaron una comisión en contra de la instalación del matadero. Luego de varias acciones, tales como marchas, visitas al municipio, asambleas, la comisión participó de una Audiencia Pública en el Congreso de la Nación mediante la cual logró frenar a la instalación del Matadero.

En el 2018, en el borde del área del basural, sobre Av. Derqui, se ubicó una garita, un portón con seguridad permanente y un cartel con la leyenda: “Basural saneado”. Sobre el borde de la calle Buenos Aires, se comenzaron a realizar tareas de movimiento de tierra para producir un montículo que separara el basural de la calle, generando en su recorrido al menos tres fuelles respecto de la calle. Por estos

Difusión destinada a las vecinas y vecinos. Fuente: Proyecto Habitar

1

CONSULTORIOS DE ARQUITECTURA EN EL BARRIO "SAN ATILIO"



¡Veni a participar del **PROYECTO** de
transformación **de tu CASA!**

ampliaciones

remodelaciones

calculo de materiales

ENTREGA DE TURNOS | Sábado 27/04 | 10:00HS

comedor comunitario **EL ARCA DE NOE**

NUEVA GRANADA 3055

 **PROYECTO
HABITAR**



**VECINOS
UNIDOS**



UBA, FADU.
Universidad de Buenos Aires Facultad de Arquitectura
Diseño y Urbanismo

vacíos sobre el borde entran y salen niños y jóvenes del barrio. A la fecha, estos espacios libres son de los pocos espacios disponibles para la recreación, el juego y el esparcimiento.

A través del portón se permite el ingreso de al menos 20 camiones recolectores y autos particulares por día, y no se permite el acceso a los vecinos del barrio.

La mayoría de las calles que recorren el barrio son de tierra y se mantienen regularmente, mediante rellenos de tosca, demolición de conchilla, cerámicos y lajas. Parte de la misma tosca de las calles se extrae de las cavas que se realizan en el predio del basural. El resto de las vías del barrio son de asfalto.

Luego de períodos de lluvia, los camiones de recolección, no pasan a retirar los residuos por los pozos que tienen las calles, y por la acumulación de agua y barro que allí se produce. Estos se amontonan hasta que finalmente son recolectados y trasladados por trabajadores informales.

A su vez, la pendiente del relleno de las calles de tierra se modifica y el agua se acumula en los fondos de lote e ingresa a las viviendas ubicadas sobre los fondos, perjudicando el desarrollo de las actividades en la casa y por lo tanto de las relaciones sociales dentro de la vivienda. El ingreso de agua se produce tanto por sus carpinterías como por la humedad infiltrada en pisos, paredes y cubiertas.

En algunos sectores del barrio, el agua se mantiene en las calles y veredas durante días, perjudicando la calidad de los espacios donde se toman colectivos, remises y en los que se realizan la mayoría de las compras diarias.

La población del barrio resuelve las aguas servidas mediante pozos absorbentes (dispuestos al interior de los lotes) y zanjas abiertas que recorren el perímetro de las manzanas y conforman una división entre la vereda y calle.

Las aguas que no son absorbidas por el suelo descargan al Arroyo Pinazo, atravesando previamente el predio del basural.

El agua de lluvia arrastra diversos materiales a su paso: los residuos sólidos sueltos, las aguas grises que se descargan a las zanjas abiertas del barrio, las aguas negras que se descargan a los pozos absorbentes y los lixiviados.

El porcentaje de agua absorbida por el suelo es la que se infiltra naturalmente al reservorio de agua Puelche, de donde la población obtiene el agua que consume habitualmente mediante perforaciones.

A comienzos del 2018, se conforma la organización social “Vecinos Unidos de San Atilio” y se organiza una mesa barrial integrada por instituciones estatales, organizaciones sociales, vecinas y vecinos de San Atilio. Esta organización mediante la mesa barrial ha promovido desde entonces, la sistematización multiactoral de reuniones de trabajo, asambleas, marchas (dentro y fuera del barrio), notas en programas de televisión, radiales, presentación de denuncias ante la OPDS y distintas instituciones estatales, bajo el lema: “Por un espacio verde, NO al basural”.

La cronología hasta aquí presentada nos permite identificar que el basural a cielo abierto informal no es el “epicentro” del conflicto socio territorial, que

motiva la lucha social en San Atilio, sino más bien, donde el conflicto resulta más crudo y visible.

Tomando como base este conocimiento construido, nos propusimos como docentes llevar adelante una práctica de enseñanza y aprendizaje en Arquitectura, en la que podamos avanzar en la problematización del conflicto y su programación en los espacios de la vivienda: Consultorios de Atención Primaria de Hábitat.

En esta práctica, nos reencontramos con la organización “Vecinos Unidos de San Atilio”; el comedor comunitario “Arca de Noé”, 22 familias del barrio San Atilio y barrios aledaños y 26 estudiantes de las facultades de Arquitectura de la UNLaM y la UBA FADU.

LOS CONSULTORIOS DE APH

¿Qué aprendimos y que enseñamos?

Convocatoria a los vecinos

Para llevar adelante la convocatoria de los vecinos del barrio nos reunimos docentes y referentes barriales. En esos encuentros se realizaron presentaciones con el contenido de la práctica usando como insumo de comunicación, carpetas impresas y videos de consultorios anteriores. El objetivo era conocer lo que entendíamos de la propuesta e imaginar colectivamente como constársela a otros. Reflexiones como la de Vanesa, vecina del barrio San Atilio fueron útiles para que identificáramos en conjunto cuales podían ser las palabras y las intenciones que podían reunir a los vecinos:

“¿Para qué nos sirven los consultorios? ¿Qué les podemos contar a los vecinos para que participen? Necesitamos un proyecto para la vivienda y el barrio”, Vanesa, integrante de Vecinos Unidos y vecina del barrio San Atilio.

La primera reunión coincidió con la primera asamblea abierta del año organizada por vecinos unidos. Los pobladores tenían por objetivo conversar sobre las problemáticas que sufren, las que tenían que ver con el basural, la falta de obras en el barrio y la necesidad de convocar a nuevos vecinos a participar. Dentro de esta apertura a nuevos integrantes se proponían participar de proyectos y sumarse a las acciones de mejoramiento barrial. Nuestro objetivo era manifestar explícitamente la intención que teníamos de trabajar nuevamente en el barrio, esta vez, avanzando en la problematización y programación de los espacios de la vivienda, a través de los Consultorios de APH. Figura N° 1

Durante la segunda asamblea, volvimos a contar de qué se trataba la propuesta. Llevamos a aquella reunión una ficha de inscripción, para fomentar la participación presentándola colectivamente.

Uno de los resultados logrados fue la incorporación de vecinos en la convocatoria. Esto posibilitó comenzar con la gestión de un espacio de referencia barrial para llevar adelante los encuentros: el comedor “El arca de Noé”. Se trataba de un lugar que colabore con la escucha, la reflexión y el debate durante el trabajo individual y el colectivo, en el que pudieran encontrarse 100 (cien) personas, y organizarse de



2 Consultorio de Atención primaria de Habitat; desarrollo de jornada preparatoria en la Sala Baliero, UBA FADU. Fotografía: Miguel Caamaño

manera flexible, con soporte para montar láminas y accesible especialmente para quienes tenían movilidad reducida. Estas características, tanto los requerimientos físicos del espacio arquitectónico de encuentro, como los simbólicos del espacio urbano, son esenciales para el desarrollo de los Consultorios de APH.

Convocatoria a estudiantes de Arquitectura

Nos propusimos difundir la invitación en las facultades de arquitectura del conurbano, como un modo de profundizar en la manera en que enseñamos y aprendemos arquitectura y fomentar esta propuesta en otras universidades. Para ello, produjimos flyers digitales e impresos, fomentamos el armado de grupos en las redes sociales y difundimos la práctica en las distintas comisiones de alumnos en las que practicábamos la docencia. Un resultado de esta convocatoria fue la inscripción de 23 estudiantes, desde 2do a 5to año de la carrera, en su mayoría provenientes de barrios populares de distintos municipios del área metropolitana.

Durante la práctica desarrollamos charlas informativas buscando conformar un acuerdo de trabajo entre docentes y estudiantes. Para ello los docentes a cargo produjimos y presentamos la propuesta, y compartimos un calendario con los objetivos de las jornadas, fecha y lugar de desarrollo.

Jornadas preparatorias

Previo visita al territorio, realizamos una serie de encuentros que profundizaban sobre los

fundamentos teóricos de la propuesta, lo que nos permitía poner en debate y orientar la mirada crítica del estudiante frente a la realidad urbana. Para ello desarrollamos ejercicios prácticos usando como soporte la exposición “Arquitectura en la Producción Urbana Latinoamericana”. Figura N° 2

En estos encuentros propusimos un ejercicio sobre el modo en el que podíamos alcanzar una lectura próxima a las condiciones objetivas, precisando en el análisis que hacemos sobre la realidad para poder transformarla, desarmando las partes que la componen, dimensionándolas, cuantificándolas, cualificándolas, haciendo uso de las herramientas aprendidas durante la formación.

LA INVESTIGACION PROYECTUAL SITUADA

La primera jornada de los consultorios se propone como el “pacto” entre los actores involucrados en el proyecto. Consiste en la presentación del proceso de trabajo que se propone para el colectivo de diversos actores que asumen un compromiso común. (Jaime, 2012)

Previo inicio de la jornada se invitó a los estudiantes a “armar” el espacio: ordenar las sillas, mesas, proyector, computadora, papeles, lápices, etc. y dispusimos sillas en ronda para todos, formando un círculo en el centro del comedor. La disposición propuesta tenía por objeto favorecer la escucha y referencia de que todas las personas que participaran.

Al iniciar la jornada, buscando que empezáramos a conocernos, les propusimos a los participantes

presentarse contando sus motivaciones. Como resultado, algunas reflexiones que produjeron los estudiantes en el pacto dieron cuenta de sus intereses y de la estrecha relación que guardan estos intereses con el lugar en el que habitamos:

“Me motivó ver imágenes del barrio similares al barrio donde vivo yo... poder comprender las problemáticas y que se vaya desarrollando el barrio de una manera de igualdad para todos... nosotros como futuros arquitectos tenemos un rol social”. Mario, estudiante de UBA FADU.

“Lo que me motiva a estar acá es poder hacer un aporte desde mi persona, desde mis conocimientos, en conjunto con mis compañeros... entiendo que, en Argentina, en cada provincia, en cada barrio, las familias tienen distintas necesidades... por ahí nos cuesta entender lo que es el habitar, pero para mí el habitar es vivir bien, en cada lugar, en un barrio, en una casa”. Jhonny, estudiante UBA FADU.

Les propusimos a los referentes de la organización “Vecinos Unidos” que armaran y expusieran una presentación, donde contarán de qué se trataba la organización, las ideas y acciones que promueven cotidianamente. Esta propuesta tuvo el objetivo de que la organización se reconozca promotora y asumiera un compromiso público sobre la coordinación conjunta del proceso.

Para ello, los referentes usaron como medio, fragmentos del libro Urbanismo de lo Cotidiano, que produjimos conjuntamente durante 2017. Durante su

exposición pusieron en agenda no solo el tema del basural, sino también cuestiones que identificaron sobre la presencia de residuos en las calles internas del barrio, y la acumulación de agua en las calles.

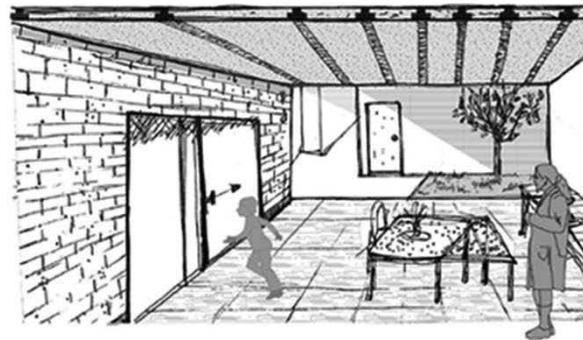
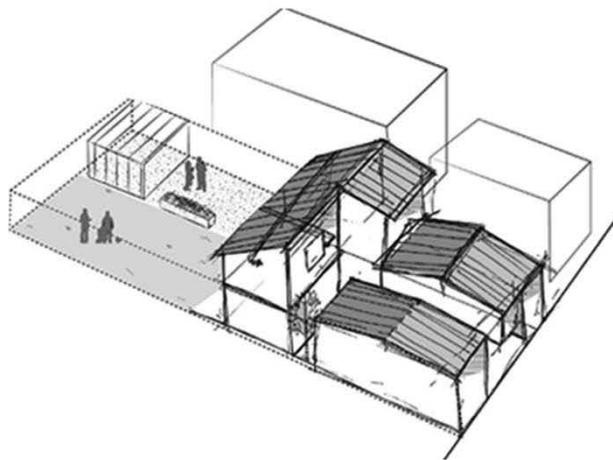
Pudo observarse en el encuentro el valor social y espacial del trabajo que producía Vecinos Unidos, en algunas reflexiones que compartieron las familias participantes que no conocían previamente esa organización. Así como nos permitió a los actores que ya conocíamos su trabajo, reforzar el sentido profundo de la práctica que promueven.

En otras reflexiones que aportaron los referentes de la organización vecinal, manifestaron que no sufrían problemas en sus viviendas, que participaban únicamente para posibilitar que parte de los integrantes de la familia (los hijos en particular) accedieran al proyecto de una vivienda nueva y a los planos de la misma. En cambio, en otras reflexiones aportadas por los presentes se identificaba una necesidad que ponía el foco en los aportes técnicos de arquitectas y arquitectos:

“Yo compré un terreno, que estoy pagando en el cual no tengo nada edificado, quiero ver si me pueden ayudar a como ampliar, a como edificar”. Rodrigo, vecino del barrio La Gloria, Moreno.

Nosotros, como docentes, también nos propusimos concretar un acuerdo de trabajo colectivo con las vecinas y vecinos del barrio. Este acuerdo se materializó en la asignación de los turnos para las entrevistas y relevamientos, asumiendo un





compromiso común sobre los días, horarios y espacios donde encontrarnos en las próximas jornadas.

Entrevistas y relevamientos

Nos propusimos como objetivo promover que las familias participantes piensen, reconstruyan y representen su vivienda y su hábitat, poniendo en valor el “saber hacer” desde la práctica cotidiana. Organizamos el espacio de tal manera, que se pudiera visualizar donde estaría trabajando cada grupo de docentes, estudiantes y vecinas. Las mesas y sillas estaban numeradas y retiradas lo suficiente de la puerta para permitirnos recibir a las familias a medida que llegaban y acompañarlos a las mesas. Produjimos previamente un mapa del barrio en el que marcamos las localizaciones de las viviendas de las familias que íbamos a atender.

El mapa lo ubicamos en un lugar visible del salón. En él se podía encontrar: la dirección de las familias, así como número del grupo de docentes y estudiantes a cargo de acompañarlos, y el horario de la entrevista y del relevamiento. Esta organización nos permitió, modificar grupos de trabajo y horarios en el momento, ya que algunas familias no pudieron llegar a horario o se dieron de baja y se sumaron otras durante la jornada.

Para el desarrollo de la entrevista, les propusimos a los estudiantes indagar en las acciones que realiza cada integrante de la familia en un día representativo de la semana. En este sentido, les sugerimos usar

las preguntas: ¿Qué actividades realiza la familia? ¿Cómo las realiza? ¿Cómo son los espacios donde las realiza? Las preguntas que propusimos permitieron reunir tiempo y espacio y, en ese movimiento, las acciones que realizan las familias en esa relación. Son preguntas aprehensibles tanto para estudiantes como para docentes, que permite profundizar en el espacio que alberga la vida de las personas. Figura N° 3

Durante el pacto les propusimos a los participantes que inviten al grupo familiar completo para recuperar la voz de todos los integrantes que habitan en las viviendas. Por otra parte, invitamos a todos a traer fotos, imágenes y dibujos de sus casas. Con esta propuesta logramos que uno de los participantes trajera consigo una maqueta y los planos de su vivienda. Otros pobladores, compartieron fotografías e imágenes de como era su vivienda en la actualidad y que transformaciones se imaginaban.

El proceso de trabajo de los consultorios de Proyecto Habitar está organizado en una serie de instrumentos y códigos de representación que se han ido perfeccionando desde hace una década. Las fichas que permiten realizar entrevistas semi estructuradas, los relevamientos, así como el formato de la documentación y las carpetas finales de entrega, se enriquecen, modifican y adecuan a los procesos específicos en los que participamos.

En este caso, modificamos las entrevistas, persiguiendo que este instrumento profundice sobre la dimensión ambiental y contemple específicamente la gestión de los residuos. Esto permitió registrar el

modo en el que se resuelven estas cuestiones en las viviendas, y en el barrio, dado que se trata de un conflicto relevante en San Atilio. Incluimos en las fichas, el registro explícito de los elementos urbanos: edificación, saneamiento, transporte de personas y residuos, vialidades, energía eléctrica, gas y comunicaciones. Para luego, a partir del registro producido, identificar qué y cómo aparece, tanto en el barrio como en la vivienda. Reflexiones como la de Ramón, vecino de San Atilio, dan cuenta del alcance de lo registrado durante las entrevistas:

“No entra el camión de la basura, los llevan en auto a los costos de los vecinos donde puedan entrar las bolsas”, Ramón García, vecino de San Atilio.

La secuencia de dibujo propuesta a los pobladores durante la entrevista favoreció un conocimiento más apropiado del espacio, en un proceso en el que estudiantes, docentes y vecinos nos aproximábamos en conjunto. Por ejemplo, algunas familias en la entrevista dibujaban sus lotes como vacíos, mientras que durante la jornada de relevamiento observamos que el lote si contaba con edificaciones, redes, espacios libres, residuos, vegetación, dentro y fuera del lote. Estos elementos, desestimados en una primera jornada, pudieron ser reconocidos en el trabajo conjunto y puestos en común de manera de comprenderlos como parte del espacio de la vivienda y el barrio.

Los elementos fueron reconociéndose de a poco y visibilizándose en las actividades cotidianas que se realizaban y en los espacios que habitaban.

Algunos más incorporados, como los residuos y edificaciones, otros menos incorporados como las redes, la vegetación y los espacios libres.

Taller colectivo y presentación de alternativas de proyecto

Previo al desarrollo del taller y la presentación, organizamos una jornada intermedia en la que buscamos compartir el sentido detrás de los registros de las láminas que contenían la presentación de las alternativas. El desarrollo de esta jornada significó describir el contenido de las láminas, transmitir el objetivo de cada dibujo y como proponíamos producirlos. Las dos láminas utilizadas, significaban más que las alternativas de proyectos.

La lámina 1 contenía:

El plano del barrio, para identificar cuál es la ubicación en la que se inscriben tanto los espacios del barrio como la población que lo habita, en que municipio se ubica, con que otros municipios limita, cómo se organiza el suelo y la edificación, cómo es su tejido urbano, cuáles son las calles y avenidas que lo atraviesan. Figura N° 4

La ubicación del lote en la manzana, para conocer las proporciones entre ambos. Con que otras ediciones limita, cuál es la calle y altura en la que se encuentra, frente a que otras edificaciones (viviendas, plaza, escuela, basural, sala de salud, comercio, iglesia, etc).

La composición de la familia, para conocer cuáles son las características de género, edad, salud, que tienen las vecinas y vecinos con los que trabajamos.

Los parámetros de Hábitat y Vivienda Saludable, como categorías que aporta la Organización mundial de la salud (OMS) que nos permiten observar en el hábitat, los espacios de las viviendas, los conflictos vinculados a la salud de las personas. Representado como un semáforo (verde favorable, amarillo riesgoso, rojo desfavorable) el análisis nos permite identificar las características particulares del hábitat en conjunto con los vecinos.

Las fotografías de la vivienda y el contexto del barrio en el que se ubica, con la intención de registrar como son los espacios y que relaciones reproducen las personas en ellos.

Los dibujos del relevamiento de la vivienda (plantas, cortes, vistas), muestran su situación actual, acompañados con notas y textos que ayudan a comprender lo que está dibujado. Algunas preguntas disparadoras que usamos y nos ayudaron a orientar fueron: ¿Cuáles son sus proporciones (niveles, medidas: ancho, largo, alto) y ubicación qué existe al frente y a los costados del lote, (viviendas, patios, etc.)? ¿Cómo está construida (Materiales y técnicas constructivas que se utilizaron)? ¿Dónde se realizan las actividades de la familia (quienes, y donde duermen, donde comen, donde cocinan, etc.)? ¿Cuáles son los objetos, “las cosas” que aparecen en los espacios (muebles, artefactos, etc.), los objetos que se usan y los que no? ¿En qué estado se encuentran los espacios y cosas? ¿De dónde se obtiene el agua? ¿A dónde se arrojan las aguas grises y negras? ¿Qué espacios recorre el agua (adentro y fuera de la vivienda)? ¿En qué espacios aparecen

los residuos? ¿Dónde aparece la vegetación, de que tipo es?

La lámina 2 contenía:

El Programa Social, es la formulación de las actividades sociales en relación con los espacios que las contienen y estimulan, en este sentido significan un punto de encuentro indispensable en un proceso de producción de conocimiento. Es también una herramienta de diálogo, útil para el encuentro con los pobladores.

En ese sentido requiere que sea un lenguaje simple que aporte a que los integrantes de la familia puedan reconocerse en el programa. Es estructuralmente una propuesta donde articulamos lo socialmente problematizado (lo que está) con la programación (lo que queremos que sea). Figura N° 5

Los dibujos sobre las tres alternativas de proyecto (plantas, cortes y vistas) tienen como sentido, redibujar la propuesta de los vecinos (ver si todos tienen una dibujada, y sino construirla con lo que nos contó la familia) y proponer una segunda y tercera propuesta. Pudiendo leer y analizar críticamente las necesidades, problemas e ideas que charlamos y discutimos con los vecinos. Tres alternativas que representen las mejores propuestas que podamos producir. Incorporando las cuestiones necesarias sobre la Arquitectura (morfología, materialidad, tecnología, gestión). La propuesta es que el proyecto promueva el máximo beneficio social, esto implica darle forma a las ideas que responden a las necesidades acordadas en el programa social.

Para ello, motivamos que los estudiantes inviten a

las familias a una charla, a reencontrarse debatiendo y acordando sobre las alternativas de proyectos.

En el mismo sentido, era importante que los estudiantes redibujen y reescriban el contenido de las láminas, que las intervengan con libertad, promoviendo estas acciones en las familias.

Como resultado, en el caso de los parámetros de la OMS, en la mayoría de las presentaciones de alternativas, no pudo utilizarse como uno de los datos transversales, se completaron al final de las presentaciones.

El dato de la composición familiar fue entrevistado, relevado y valorado en las presentaciones solo en algunos casos, en la mayoría de los relevamientos el dato figura como estado de salud “bueno” o “malo”. Esto fue debido a que no fue abordado en profundidad en el trabajo anterior al taller y poder vincularlo con el resto de los registros que contenían las láminas.

Con el objetivo de armar un acuerdo común entre todas las familias sobre los problemas en lo individual, en lo colectivo y las propuestas que cada uno puede aportar para transformarlos, les propusimos a las familias el mapeo colectivo de lo que les “gustaba y no les gustaba del barrio”. A los estudiantes, por su parte, les propusimos trabajar de manera colaborativa con el mapeo de los vecinos y avanzar en las preguntas necesarias sobre las dudas que traían de las entrevistas y relevamientos.

Para ello, organizamos un taller colectivo, con instancias individuales y luego en los grupos en los que trabajamos durante la entrevista y relevamiento.

Al final del taller, contamos entre todos lo trabajado y armamos una agenda común. Produjimos previamente mapas del barrio, donde partimos de los elementos ambiente, redes, edificación y espacios libres, un párrafo contando el significado de cada elemento y una guía de preguntas con algunas características donde podíamos observar a partir de estos elementos los problemas individuales (figura N° 6 y N° 7) en lo colectivo:

“Ambiente: El soporte natural sobre el que habitamos, sobre el que hemos hecho modificaciones para poder transitar nuestra vida cotidiana. Aquí incluimos aspectos como la vegetación, cursos de agua, suelo, aire, entre otras.

Redes: Lo que nos permite ir de un lado a otro, ya sea a las personas o a las cosas que consumimos, las cosas que desechamos. Algunos ejemplos son las calles por las que circulan autos, colectivos y personas, los caminos donde circulan niños, niñas, adultos, abuelos, las cañerías, las zanjas, entre otras.

Edificación y espacios libres: Edificios que albergan instituciones que nos permiten tener acceso a la salud, a la educación, al juego, de diversión, y otras actividades que nos resultan necesarias para la vida barrial. Los espacios que no tienen edificaciones, que se utilizan también para jugar, descansar tomar mate, tirar los residuos, entre otras”, significados de los elementos urbanos y donde los podemos observar en el barrio.

Como resultado, en la instancia individual algunos vecinos mencionaban únicamente las características que menos les gustaban (que se vinculaban en la



mayoría de los casos con el basural). El pasaje a las instancias grupales, nos permitió ajustar la actividad y promover que surjan las características que si les gustaban y profundizar en otras características de los elementos que todavía no habían surgido.

Trabajo entre jornadas

Los encuentros entre docentes, estudiantes y pobladores se produjeron los sábados. En este proceso, realizamos reuniones entre semana del equipo docente y guías que permitieron orientar la tarea del siguiente encuentro. En éstas reuniones, promovimos que los docentes expongan los avances de los grupos trabajando en la construcción del problema que identificaban a la hora de aprehender arquitectura.

A partir del intercambio, la producción colectiva de las nuevas guías nos permitió a cada uno de los docentes observar el proceso de su grupo, poder restituir lo que ya tenía, aproximarse desde acciones concretas a lo que queríamos que pase y como proponíamos llevarlo adelante.

Nos propusimos de este modo intercambiar distintos recursos entre jornadas, buscando que tanto docentes como estudiantes, continuáramos repasando y reflexionando lo sucedido. Cada insumo que compartimos tenía que ver con los ejercicios que plantearíamos luego en cada jornada.

Entre el Pacto, las Entrevistas y Relevamientos produjimos: una ficha del barrio, difundimos el corto “Convirtiendo acciones en derechos”, que restituían los datos sobre lo que implica en los cuerpos y en

la vida de los vecinos habitar en el barrio, y recorrer sus espacios.

Entre las Entrevistas, Relevamiento y el taller colectivo organizamos una reunión sobre el Programa social. En esta reunión expresamos reflexiones propias y compartidas, sobre la dificultad que se manifiesta al construir con el otro, promover espacios de encuentro verdaderos, donde el resultado no “pise” el proceso, sino que podamos trabajar en conjunto proceso y resultado (programa y proyecto). Todas estas acciones fueron significativas para precisar el trabajo en las siguientes jornadas.

Presentación de proyectos

Nos planteamos que esta jornada signifique un momento de reflexión sobre los objetivos, el proceso y los resultados producidos, donde podamos reunir la problematización alcanzada y la programación propuesta, lo que valoramos de la práctica, en que nos significó a cada uno, cuáles fueron las enseñanzas que incorporamos,

Significó también, un momento de festejo del proceso vivido. Incluimos en las carpetas de cada familia, un análisis de los mapeos de los problemas individuales “en lo colectivo” realizados durante el taller colectivo.

Organizamos el espacio del comedor, de tal manera, que pudiéramos escucharnos y vernos (disponiendo las sillas en ronda), liberamos un espacio al interior de la ronda con una mesa y las carpetas para su entrega a cada familia, dispusimos una mesa de comida para compartir.

Como resultados de esta jornada, surgieron valiosas reflexiones:

“Aprendí durante el proceso que parte de las acciones que realizó, por ejemplo, la manera de resolver la descarga del agua de la cocina o el baño, pueden afectar a los vecinos que habitan cerca de mi casa”. Graciela, vecina de San Atilio.

“Aprendí a discutir, acordar y tomar decisiones en conjunto, con los estudiantes y docentes que me acompañaron”. Miguel, vecino de San Atilio.

Buscando aprender en la práctica docente a través de lo reflexionado por los estudiantes, les propusimos una serie de preguntas orientadas a recuperar ¿Por qué se habían anotado en los Consultorios? ¿Qué habían aprendido durante la práctica? Algunas reflexiones que rescatamos fueron:

“Aprendí a trabajar con la familia, porque en la facultad eso no pasa. Siempre tenemos un usuario imaginario, que no conocemos realmente. Poder comunicarnos, hacer arreglos, hacer acuerdos, en los cuales debatamos sobre los espacios y como se quiere vivir”. Clara, estudiante UBA FADU.

“Lo que me impacta es que en estos contextos se puede visibilizar muchas problemáticas en las viviendas, comunes y cotidianas... donde se necesita un profesional... que pueda aportar desde su conocimiento”. Efrain, estudiante de Arquitectura UBA FADU.

A MODO DE CIERRE

Sobre los límites y las posibilidades en procesos de construcción de conocimiento, apropiados y apropiables, conscientes y colectivos en la enseñanza de la Arquitectura.

Fueron indispensables las distintas herramientas implementadas para vernos dentro de la propuesta, ya que aportaron significativamente a la apropiación, de nuestra práctica docente y en particular de la práctica compartida con los integrantes de Vecinos Unidos. Gradualmente durante el proceso, logramos propiciar el interés de más vecinos, algunos de ellos se integraron a Vecinos Unidos y comenzaron a apoyar la sistematización de acciones de mejoramiento barrial.

Reencontrarnos con los actores en una lucha común, “la vivienda y el hábitat digno, el ambiente saludable”, en el marco de “La instrumentación del derecho a la ciudad”, título que motiva este libro. Sin perder de vista la propia lucha, la de arquitectas y arquitectos que construyen y practican un rol que promueva la igualdad y la libertad en la vida que palpita en la producción de los espacios.

Destacamos, haber valorado durante todo el proceso el enorme esfuerzo humano que implica la producción de un barrio. Se han dispuesto por años en el territorio, valiosos recursos sociales y materiales (cabeza, cuerpo, tiempo y bienes de gran cantidad de sujetos y actores sociales), cuestión que también sucede en la experiencia que nos encontramos reflexionando.



8 Foto grupal en la Jornada de entrega de carpetas de los Consultorios de Atención Primaria de Habitat. San Atilio, José C. Paz. (2018)

La convocatoria a otras facultades del conurbano nos permitió entender que existe una estrecha relación entre la ubicación de las facultades y el hábitat cotidiano de los estudiantes, es más probable que la mayoría de los estudiantes de universidades del conurbano habiten en barrios populares.

Ir al territorio, transitarlo, mirarlo con ojos extrañados, estudiarlo, escuchar las voces de quienes lo habitan cotidianamente posibilita a docentes y estudiantes identificar que la arquitectura es todo eso, que no es solo un objeto, sino que la vivienda está inscrita en un sistema que es necesario estudiar e incorporar a la hora de proyectar.

Es necesario observar los múltiples actores, las acciones, las escalas (la vivienda, el barrio, lo urbano), las dimensiones y elementos urbanos. Desarmarlos y volver a reunirlos, avanzando en identificar las constantes relaciones que guardan entre sí y el proceso de transformación socioespacial en el que se inscriben.

En un contexto donde se aprende y se materializa la arquitectura de modo predominante como objetos y resultados, los Consultorios de Atención Primaria de Hábitat constituyen una experiencia significativa que permite repensar y practicar de un modo relacional proyectos, procesos y resultados en el territorio. Comprendiendo la arquitectura como todo lo que se ve y lo que no se ve, lo que puede llegar a ser, la vida que alberga, y puede contener y estimular.

Figura N° 8

BIBLIOGRAFÍA

ALEKSANDROWICZ, Mariana, MANSUETO, Clara, SACÓN, Teresita (2016). "La experiencia de Proyecto Habitar en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo". Aula útil, la buena práctica en la academia (pag. 150-157) Biental Panamericana de Quito. https://issuu.com/jennifermenendez8/docs/catalogo_baq2016

BARCELO, Carlos; JAIME, Eugenia; SALVARREDY, Julián (2018) "De la vivienda saludable a la salud urbana". En BARCELÓ Carlos Pérez; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Yamile (Comp.) Vivienda saludable, medioambiente y salud. Barcelona, España. EDHASA. E-Book.

BIDINOST, Osvaldo (2006). "Arquitectura y Pensamiento Científico". La Plata, Argentina, ed. EDULP.

BOLDRINI, Paula. (2016) "Procesos colectivos de producción de hábitat". En JAIME Eugenia, MANSUETO Clara, RODRIGUEZ, Verónica, SALVARREDY Julián (Comp.) Habitar en Contextos de desigualdad. (pág. 43-59). Buenos Aires: Proyecto Habitar

ENET, Mariana (2008) "Herramientas para pensar y crear en colectivo en programas intersectoriales de hábitat." Buenos Aires, Ed. CYTED.

JAIME, Eugenia; RODRÍGUEZ, Verónica.; TORRENTS, Gabriela (2018). "Ambiente + Ciudad. Tu indiferencia también contamina". Urbanismo de lo cotidiano. 9° Convocatoria, Fondo Estimulo, Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial: Proyecto Habitar. CABA

JAIME, Eugenia (2016). "El aporte de la Arquitectura y el urbanismo en la transformación social". En Mansueto, Clara y Torrents, Gabriela (comp.), Proyectar en contextos de desigualdad (p. 11-26). Buenos Aires: Proyecto Habitar.

JAIME, Eugenia; SALVARREDY Julián (2014). "La forma de la informalidad". En BUSTI, Soledad., JAIME Eugenia, SALVARREDY Julián (comp.), Cuaderno de trabajo N°2: Lecturas territoriales en contextos de desigualdad. (p. 26-39). Buenos Aires: Proyecto Habitar.

JAIME, Eugenia (2013). "Rescatando saberes en contexto". En BUSTI, Soledad., CRISCI, Yamila; OTERO, Martin (comp.), Cuaderno de trabajo N°1: Universidad pública y sectores populares (p. 118-137). Buenos Aires: Proyecto Habitar.

JAIME, Eugenia; MANSUETO, Clara. (2012). "Ver para Resolver. Transformar las necesidades en proyectos". Buenos Aires: Proyecto Habitar

LEFEBVRE, Henri (2013) "La producción del espacio". Madrid: Capitán Swing Libros. [1974]

LIVINGSTON, Rodolfo, (2007). "Arquitectos de familia el método. Arquitectos de la comunidad". Editor: NOBUKO. Buenos Aires.



PELLI, Víctor (2007). "Habitar, Participar, Pertener. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad". Buenos Aires, Ed. Nobuko.

QUIROGA, Ana (2016) "Salud mental, arquitectura y hábitat". En Mansueto, Clara y Torrents, Gabriela (comp.), Proyectar en contextos de desigualdad (p. 45-53). Buenos Aires: Proyecto Habitar.

ROBIROSA, Mario (1998). "Articulación, negociación, concertación". Disponible en http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio_doc/14.pdf

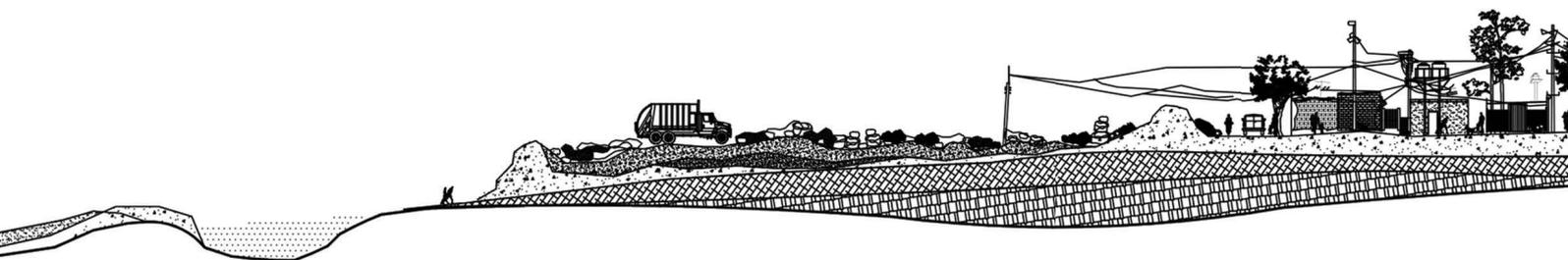
ROBIROSA, Mario (1998). "La Participación en la gestión. Justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias". Disponible en http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio_doc/1.Participacion_en_la_gestion.pdf

ROBIROSA, Mario (1990). "Turbulencia y Planificación Social". Buenos Aires, Argentina: Ediciones Siglo Veintiuno de España Editores S.A.

SALVARREDY Julian (2014) "Territorialización de la desigualdad en la Argentina". En SALVARREDY Julián, JAIME Eugenia, BUSTI, Soledad (comp.), Cuaderno de trabajo N°2: Lecturas territoriales en contextos de desigualdad. (p. 74-100). Buenos Aires: Proyecto Habitar.

SALVARREDY, Julián; JAIME, Eugenia, Compiladores (2012). "El rol profesional en la producción social del Hábitat". ELAC: 2do Encuentro Latinoamericano de Arquitectos de la Comunidad. Buenos Aires: Editorial Proyecto Habitar.

SIGANEVICH, Paula, BIDINOST, Verónica, Compiladores (2009) "BIDINOST". Colección: Maestros de la Arquitectura Argentina. Buenos Aires: Editorial: Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.



Ricardo De Francesco

Ricardo de Francesco es Arquitecto por la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, de la Universidad de Buenos Aires (2010), especialista en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina y Doctorando en Arquitectura de la misma casa de estudios.

Desde el punto de vista profesional, trabaja desde 2010 como arquitecto en políticas públicas de mejoramiento barrial y habitacional en municipios del AMBA. Dirige el Estudio de Arquitectura de Proyecto Habitar desarrollando procesos de asesoramiento técnico para instituciones estatales, sociales y privadas, y en la elaboración de proyectos, dirección y gestión de mejoramiento barrial y habitacional. Ha participado en más de 20 concursos Nacionales e Internacionales.

Docente e investigador de la FADU desde 2012. Docente de Arquitectura IV en la cátedra Forma y Proyecto. Investigador del Instituto de la Espacialidad Humana dirigido por el Prof. Arq. Javier Fernández Castro y del Centro Hábitat Inclusivo que dirige el Arq. Mg. PUR. Julián Salvarredy. Dirige proyectos de investigación y extensión vinculados a la producción de proyectos arquitectónicos de mejoramiento barrial y habitacional.

Reconocido en su práctica profesional (CAPBA 2009, 2011, 2017; FADU 2013; BIAAR 2014, 2016), extensión (Arquisur 2011), e investigación (Becario JIn 2016/2018, Equipo JIn 2013/2015). Miembro del Encuentro Latinoamericano y Nacional de Arquitectura Comunitaria; de la Comisión de Acompañamiento Técnico de Habitar Argentina; y de Hábitat International Coalition.

Eugenia Jaime

Arquitecta por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de la Plata (2003), Magister (2017) y Especialista en Planificación Urbana y Regional (2013) Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

Especialista en Instrumentos y Mecanismos de participación para la implementación de transformaciones urbanas utilizando técnicas de mapeos barriales y programación colectiva de los espacios.

Desde el punto de vista profesional ha trabajado en el Programa Federal de Viviendas.

Investigadora en la Universidad Nacional de General Sarmiento en los proyectos “Instrumentos de planificación y gestión para el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Actores, políticas públicas y configuraciones territoriales” y “Planes, proyectos y nuevas configuraciones territoriales en la región metropolitana de Buenos Aires”. Coordina junto a Julián Salvarredy el Espacio de Investigación de Proyecto Habitar. Directora de proyectos de voluntariado universitarios.

Docente en Técnicas e Instrumentos de Representación, y Gestión del Hábitat en la Licenciatura de Urbanismo de UNGS, y Urbanismo en la carrera de Arquitectura en UNLaM.

Miembro del Consejo Provincial de Hábitat, de la Comisión de Género de Habitar Argentina y de Hábitat International Coalition. Ha participado como docente invitado, expositor y conferencista en eventos académicos nacionales e internacionales.

Clara Mansueto

Arquitecta por la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, de la Universidad de Buenos Aires (2014), especialista en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina de la misma casa de estudios. Becaria doctoral desde 2018, dirigida por la Dra. Arq. Inés Moisset de Espanés.

Desde el punto de vista profesional ha trabajado como arquitecta en políticas de mejoramiento habitacional desde 2012.

Es docente e investigadora de la FADU desde 2010. Docente de Morfología Urbana y Arquitectónica, es Jefa de Trabajos Prácticos regular por la Secretaria de Investigaciones FADU y becaria del programa “Jóvenes Investigadores” SI FADU.

Investigadora del Instituto de la Espacialidad Humana dirigido por el Prof. Arq. Javier Fernández Castro. Dirige proyectos de investigación y extensión vinculados a la producción de proyectos arquitectónicos con perspectiva de género.

Ha sido reconocida en su práctica profesional (CAPBA 2009, 2011, 2017; FADU 2013; BIAAR 2014, 2016), en extensión (Arquisur 2011), y en investigación (Becaria UBACyT 2015/2018, Equipo JIn 2013/2015).

Coordina el Centro de Formación en Arquitectura de Proyecto Habitar, miembro de la red ULACAV, de la Comisión de Género de Habitar Argentina y de Hábitat International Coalition. Ha escrito y editado libros, ha participado como expositora y conferencista en eventos académicos nacionales e internacionales.

Maite Niborski

Arquitecta por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Es Co directora del Estudio de Arquitectura de Proyecto Habitar. Trabaja en programas y políticas públicas de mejoramiento urbano-habitacional en distintos municipios del AMBA desde el 2015.

Desde el punto de vista profesional se desempeña en el desarrollo de mecanismos e instrumentos de construcción colectiva para el trabajo con organizaciones sociales, en la elaboración de proyectos, dirección y gestión de mejoramiento y rehabilitación de espacios comunitarios en distintas localidades del AMBA. Se especializa en el proyecto y dirección de mejoramientos habitacionales en barrios populares. Realiza capacitaciones y proyectos del dispositivo de Consultorios de Atención Primaria de Hábitat, en articulación con el Municipio de Malvinas Argentinas y el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires.

En el ámbito docente, participa del Taller de Proyecto Arquitectónico III y IV en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Avellaneda desde 2015. Ha coordinado proyectos de extensión y participado de proyectos de investigación vinculados a dispositivos territoriales de Asistencia Primaria de Hábitat, y al proyecto de arquitectura en la transformación social.

Ha sido reconocida en distintos ámbitos, en su práctica profesional (CAPBA 2015 y 2017; FADU 2013; BIAAR 2014).

Teresita Sacón

Arquitecta por la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, de la Universidad de Buenos Aires (2012). Doctoranda por la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires, dirigida por la Dra. Verónica Paiva. Becaria UBACyT-2019 dirigida por arq. Mg PUR Daniela Szajnberg.

Desde el punto de vista profesional ha trabajado en asistencia técnica profesional en articulación con autoridades gubernamentales y organizaciones sociales. Ha realizado consultorías en proyectos de Gestión de Suelo Urbano para la Secretaria de Asuntos Municipales del Ministerio de Interior y Transporte. Fue integrante del equipo de especialistas para la evaluación técnica de AYDET S.A.

Es docente e investigadora en FADU UBA. Docente la materia optativa Gestión Urbana Contemporánea, de la carrera de Arquitectura. Se desempeñó como docente en las materias Morfología Urbana y Morfología Arquitectónica.

Investigadora del Instituto de la Espacialidad Humana dirigido por el Prof. Arq. Javier Fernández Castro. Ha participado en proyectos de extensión vinculados a la urbanización de asentamientos informales, enfocada en procesos de regulación de suelo urbano, y a dispositivos territoriales de Asistencia Primaria de Hábitat.

Coordina el Centro de Formación en Arquitectura de Proyecto Habitar, miembro de la red ULACAV, de la Comisión de Género de Habitar Argentina y de Hábitat International Coalition. Ha participado como expositora y conferencista en eventos académicos nacionales e internacionales.

Julián Salvarredy

Arquitecto por la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, de la Universidad de Buenos Aires (2000). Especialista en Tecnología y Producción (2003) y Magister en Planificación Urbana y Regional (2015) en la misma casa de estudios. Doctorando en Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

Desde el punto de vista profesional ha trabajado como consultor en políticas habitacionales urbanas desde 2004, con distintas instituciones estatales, sociales y privadas. Articulando tanto desde los centros especializados de universidades nacionales (Centro Hábitat Inclusivo, Universidad de Buenos Aires; Arquitectura UNLaM) como desde el Espacio de Investigación urbana de Proyecto Habitar desde 2010.

En el ámbito docente, es Profesor titular de Urbanismo en la carrera de Arquitectura en UNLaM. Es director del Centro Hábitat Inclusivo. Docente investigador en la FADU desde 2002.

Coordina junto a Eugenia Jaime el Espacio de Investigación de Proyecto Habitar.

Ha sido reconocido en su práctica profesional (CAPBA 2009, 2011, 2017; BIAAR 2014, 2016), en extensión (Arquisur 2011), y en investigación (Jóvenes Investigadores 2010/12).

Miembro del Encuentro Latinoamericano y Nacional de Arquitectura Comunitaria, red ULACAV, Hábitat International Coalition. Ha participado como docente invitado, expositor y conferencista en eventos académicos nacionales e internacionales.

Clara Zuñiga Mendoza

Arquitecta de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata (2014). Becaria UBACyT de Maestría (desde 2017), dirigida por el Dr. Arq. Fernando Murillo. Maestranda en Planificación Urbana y Regional de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

Se especializa en el estudio de las redes de distribución en el AMBA, específicamente el transporte de residuos en barrios populares.

Desde el punto de vista profesional, ha participado de proyectos vinculados al mejoramiento edilicio de los establecimientos de la ANSES, instituciones educativas promovidas por el GCABA (desde 2012 a 2013), programas de seguridad alimentaria, planes de urbanización (desde 2012 a 2014), reurbanización de asentamientos y saneamiento ambiental (desde 2015 a 2017) en distintos municipios del AMBA.

En el ámbito docente, participa de la material Urbanismo de la carrera de Arquitectura de UNLaM. Participó como docente en las materias Morfología Urbana y Morfología Arquitectónica en FADU UBA. Participo como docente en el Taller vertical de Arquitectura IV de la UNLP FAU durante 2010.

Participa en Proyecto Habitar desde 2012, como coordinadora de pasantías de extensión e investigación con estudiantes de Arquitectura. Ha escrito y editado artículos académicos, ha participado como expositora y conferencista en eventos académicos nacionales.

La producción de estos libros fue posible gracias al aporte de todas y todos con los que nos hemos encontrado en este trabajo colectivo.

A Andrea Catenazzi, Inés Moisset y Guillermo Rodríguez, por sus palabras en los prólogos de estos libros; a Emilia Peralta, Fernanda Larotonda y Graciela Limardo por su lectura atenta y sus comentarios necesarios para la finalización de los textos.

Al acompañamiento académico de Zaida Muxi, Ana Falú, Eduardo Reese, Javier Fernández Castro, Daniela Szajnberg, Verónica Paiva, Fernando Martínez Nespral, Liliana Giordano, Fernando Murillo.

A las y los compañeros técnicos que valoran esta práctica como una práctica profesional: Marta Mauriño, Oscar Mesa, Gabriela Guido, Gustavo Barcia.

A los aportes del equipo de proyecto de la “Plataforma por el Derecho a la Ciudad”, Mariano García Colinas, Sebastián Tedeschi, Liliana Saidón y Cooperativa geográfica Cambalache.

A quienes realizan un trabajo militante y sostenido en el territorio: Martín Navarro, Romina Selzer, Federico Ugo, Álvaro Llambi y Mariel Fernández de CTEP; a Hugo Pollola de la Sala de Salud del Barrio María Elena; María Rosa Almirón, Marta Andreoli, Marcelo Ajuria de Coopteba San Martín y 3 de Febrero; Carlos Castro y el Padre Daniel Echeverría de Fundación Concordia “22 de enero”; Leonor Girardi, Mónica Núñez y Mercedes Martínez de Aparecida En Red

Ando; a los y las jóvenes Agustín Cardozo, Agustín Ledesma, Ainara Quintana, Angélica Moreno, Ariana Gutiérrez, Bruno Ramírez, Elizabeth Basualdo, Facundo Reyes, Katherine Arias, Matías Gallo y Patricia Britez, de Medios Fundación Concordia “22 de enero” y el apoyo incondicional de 80 Sabios.

A las trabajadoras y trabajadores de las cooperativas de trabajo: Cooperativa Ayelén en el Barrio La Perla, Moreno; Cooperativa La Patriada en el Barrio Rubén Varela, Campana y Barrio Amancay, Escobar; Cooperativa Campo Unamuno de Lomas de Zamora; a los trabajadores de la obra Castelli 3902, de General San Martín.

A la lucha incansable de las vecinas y vecinos de los barrios Monte Matadero en Quilmes, Villa Jardín en Lanús, Presidente Perón en San Fernando; a David Benitez, Bibiana Martínez Canteros y Mónica Brizuela de Caritas Quilmes; Miriam Cardozo y Karina Rojas de Red El Encuentro; María del Carmen Vique Magliano de Andando Red Comunitaria de Centros de Educación Popular; Noelia Osuna de Red Solano Mi tiempo en tus manos; Beatriz Márquez de “Organización Sol Naciente”; a Vecinos Unidos de San Atilio: Elizabeth Rodríguez, Patricia Pedraza, Cintia D’giorno, Víctor Jopia, Luis Jopia, Rocío Ríos, Ana Beatriz Perez Doat, Ivan Piatek, Ana Laura Solís, Vanesa Natali Falcón; al comedor comunitario El Arca de Noe, del Barrio San Atilio; a las vecinas y vecinos del Barrio Un Techo para Todos: Rita Jiménez, Daniel

Gutiérrez, Daniel Carrasco, Laura, Gladys, Bonifacia, Griselda, Elsa, Humberto; a las vecinas y vecinos del Barrio 22 de Enero: Lily Galeano, Nora Aquino, Nancy Loza, Mario Correa, Roberto Galeano, Gustavo Leiva, Rosa Sánchez, María Ybalo, Nora Rodríguez, Rosana Bravo, Silvana, Noelia, Rodolfo. Y en su nombre a todas las y los pobladores de los barrios de nuestras ciudades que trabajan por mejorar su situación habitacional, promoviendo organización, colaboración y crecimiento colectivo.

A los y las estudiantes que formaron parte de nuestras prácticas de formación, de las distintas universidades: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de La Matanza, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Avellaneda, Licenciatura en Urbanismo de la Universidad Nacional de General Sarmiento y Licenciatura en Gestión Ambiental Urbana de la Universidad Nacional de Lanús.

A los y las compañeras que construyen día a día el colectivo Proyecto Habitar: Ana Burgos, Ana Ramos, Cecilia Maggi, Clara Mansueto, Clara Zuñiga Mendoza, Efrain Mora, Eugenia Jaime, Ezequiel Biagioni, Gabriela Torrents, Guido Bordo, Ignacio González, Javier Orlando, Julián Salvarredy, Laura Brandolini, Maite Niborski, Mariana Aleksandrowicz, Martín Cribilone, Martín Petrocillo, Miguel Caamaño Zaracho, Ricardo De Francesco, Teresita Sacón.

El Espacio de Estudios Urbanos de Proyecto Habitar desarrolla proyectos de investigación como parte de:

- Instituto de Espacialidad Humana – UBA FADU
- Centro Hábitat Inclusivo – UBA FADU

Proyecto Habitar integra las siguientes redes nacionales e internacionales, institucionales y académicas:

- Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda (ULACAV)
- Coalición Internacional del Hábitat América Latina (HIC AL)
- Habitar Argentina (HA)
- Red Latinoamericana de Arquitectura Comunitaria (ELAC)
- Red Arquitectura en la Producción Urbana Latinoamericana (APUL)

El Espacio de Estudios Urbanos y el Espacio de Formación de Proyecto Habitar trabajan con los siguientes programas y proyectos:

Programa Acreditación Institucional de Proyectos de Investigación en la FADU Universidad de Buenos Aires

- Territorio y transformación (T2). Desarrollo de una plataforma de análisis territorial.
- Configuraciones de la edificación autoconstruida de los barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires.
- El proyecto urbano inclusivo como instrumento política urbana.

Programa Cooperativismo y Economía Social, del Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias

- Plataforma Digital, Abierta, Dinámica e Integral.
- Instrumentos para el relevamiento de la situación espacial y habitacional en villas y asentamientos.
- Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS), Universidad de Buenos Aires
- Plataforma de derecho a la ciudad.

Proyecto de Desarrollo Estratégico, Universidad de Buenos Aires.

- Plataforma de seguimiento de políticas públicas de mejoramiento barrial.

Proyecto UBANEX, Universidad de Buenos Aires, Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil

- Bitácoras de trayectorias habitacionales.

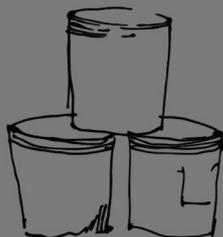
POLÍTICAS URBANAS

“Arquitectura en la Producción Urbana” es una serie dedicada a difundir los aprendizajes surgidos de los procesos de investigación llevados adelante por el colectivo Proyecto Habitar. Nuestro interés en esta producción está anclado en la intención transformadora que ha motivado los procesos de trabajo desarrollados desde hace más de una década.

En “Políticas urbanas. La instrumentación del derecho a la ciudad”, presentamos los estudios vinculados con las políticas urbanas, tratando específicamente su instrumentación, concentrando en la noción de derecho a la ciudad la intencionalidad de producir transformaciones hacia una ciudad justa e igualitaria, en procesos apropiados y conscientes.



PROYECTO
HABITAR



ISBN 978-950-29-1804-4



9 789502 918044