

PROYECTO URBANO PARA EL HÁBITAT POPULAR

ANÁLISIS DE CASOS:

EL PLAN DE REALOJAMIENTO DE LA VILLA 7 EN MATADEROS

PROYECTO DE (RE)URBANIZACIÓN DE LA VILLA 31 EN RETIRO



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Maestría en Planificación Urbana Y Regional

Tesis de Maestría

Tesista

Arq. EPUR Fernando Vera

Director

Prof. Arq. Javier Fernández Castro

2017

PARTE

01

1 Introducción

1.1	Problema de investigación	11
1.2	Interrogantes	15
1.3	Recorrido y propuesta metodológica	16
	Estructura de la tesis	19
1.4	Producción de datos	20
1.5	Objetivos e hipótesis	21

Pag.

11

11

15

16

19

20

21

2 Marco Teórico y Antecedentes Conceptuales

2.1	Marco teórico general	
	A La noción de paradigma	
	B Teoría General de Sistema	
	C Derecho a la Ciudad	
2.2	Marco teórico específico	
2.2.1	La cuestión disciplinar	
	A Proyecto Urbano	
	B Proyecto Urbano Inclusivo	
	C Aproximaciones epistemológicas	
2.2.2	La cuestión del hábitat y sus formas de producción	
	A Producción del hábitat	
	B Hábitat informal	
	C Villas miseria	
	D Doble dimensión de la informalidad urbana	
	E Sobre la formalidad-informalidad	
2.2.3	Sobre la participación	
	A Actores y participación	
	B Soluciones alternativas: Participación y vivienda	

PARTE

02

5 El Plan de Realojamiento de Villa 7 en Mataderos, Conjunto Justo Suárez

5.	Introducción	99
5.2	Contexto político-institucional	102
5.3	Equipo Técnico: Investigación y compromiso social	106
5.4	Antecedentes del barrio	108
5.5	Antecedentes del proyecto: Debates, procesos y productos	111
5.6	La propuesta participativa	116
5.7	Desarrollo de la experiencia: Actores y procesos	118
5.7.1	Elaboración del proyecto y trabajos preliminares	118
5.7.2	El proceso de construcción	124
5.7.3	Adjudicación y final de la obra	127
5.8	Mapeo y análisis de actores y relaciones	130

Pag.

99

99

102

106

108

111

116

118

118

124

127

130

Pag.		Pag.		Pag.
23	3 Paradigmas urbanos; contexto global y consecuencias locales	45	4 Las villas y las políticas urbano-habitacionales en Buenos Aires	67
23	3.1 Introducción	45	4.1 Introducción	67
25	3.2 Los cuestionamientos a la planificación tecnocrática	46	4.2 Políticas generalistas y tolerancia a la espera del progreso social (1945-1955)	69
26	3.3 Postulación del proyecto urbano como modo de sustitución	50	4.3 Rupturas, reconocimiento del problema y erradicación (1955-1973)	71
26			4.4 Intervalo I (1973-1976)	74
28	3.4 El proyecto urbano en contexto neoliberal	54	4.5 Dictadura, modelo neoliberal y expulsión de los pobres (1976-1983)	76
28	3.5 Sobre el debate y la construcción de un paradigma local	59	4.6 Intervalo II / El retorno de la democracia (1983-1989)	79
28			4.7 Consolidación del modelo neoliberal, crisis y políticas compensatorias (1990-2001)	83
31	3.6 Conclusiones parciales	64	4.8 Recuperación del rol del Estado y diversificación programática (2003-2010)	83
33			4.9 Conclusiones parciales	86
34				
34				
35				
36				
37				
38				
39				
40				

	Pag.		Pag.		Pag.
6 Proyecto de (re) urbanización de la Villa 31 en Retiro, Barrio Carlos Mugica	139	7 Cierres y aperturas	181	Anexo	194
6.1 Introducción	139	7.1 Sobre la planificación y el proyecto	181	Siglas utilizadas	199
6.2 Contexto político-institucional. La autonomía de la Ciudad como oportunidad y decepción	142	7.2 Aportes metodológicos del proyecto urbano inclusivo	184	Bibliografía	201
6.3 Equipo Técnico: Investigación y transferencia	145	7.3 Aportes epistemológicos	186	Leyes Consultadas	207
6.4 Antecedentes del barrio y sus proyectos alternativos	147	A Contexto político-institucional y posición respecto a las políticas urbanas (de la deducción a la inducción)			
6.5 Antecedentes del proyecto: Procesos y productos	152	B Elección del caso y modelos de referencia (de la inducción a la abducción)			
6.6 Desarrollo de la experiencia: Actores y procesos	157	7.4 Sobre la Producción del Hábitat	188		
6.6.1 Lecturas y modos de participación	157	7.5 Sobre los actores y los procesos	189		
6.6.2 El barrio como laboratorio del proyecto inclusivo	159	7.6 Síntesis	191		
6.6.3 Gestión política y consolidación de la propuesta de radicación	163	7.7 Interrogantes	192		
6.6.4 Estado actual del proyecto	167				
6.7 Mapeo y análisis de actores y relaciones	172				

PART E

01

INTRODUCCIÓN

**MARCO TEÓRICO
Y ANTECEDENTES
CONCEPTUALES**

**PARADIGMAS URBANOS;
CONTEXTO GLOBAL Y
CONSECUENCIAS LOCALES**

**LAS VILLAS Y LAS POLÍTICAS
URBANO-HABITACIONALES
EN BUENOS AIRES**

Introducción

CAPÍTULO

01

1.1 / Problema de investigación

El acceso a la vivienda de los sectores populares -punto inicial del ampliado concepto de acceso al hábitat- ha ocupado la agenda histórica del Estado en nuestro país, aunque sus políticas, programas y resultados han sido intermitentes y de evidente insuficiencia. En la Ciudad de Buenos Aires, a principios del siglo XX, la cuestión habitacional se incorpora paulatinamente en la agenda estatal con las primeras intervenciones destinadas a la vivienda de interés social. Desde ésta época se han sucedido períodos que caracterizaron la gestión pública en torno a ésta problemática, siendo a mitad de siglo donde toma mayor impulso las políticas de acceso a la vivienda. Es en éste período de crecimiento y desarrollo urbano cuando la fuerte intervención del Estado permite a sectores extensos de la sociedad acceder masivamente a la vivienda.

Bajo el marco del Estado de Bienestar y los posteriores gobiernos desarrollistas, las políticas habitacionales ocuparon un rol fundamental en la estructuración de la ciudad, se incluían diversas soluciones a la problemática de la vivienda debido al crecimiento demográfico -grandes migraciones campo-ciudad- en los centros urbanos por el despliegue de la industrialización. No obstante las políticas activas para garantizar el acceso a la vivienda, la ciudad experimentó en simultáneo un crecimiento de diversas modalidades de hábitat sub-óptimo, a los *convencionales-inquilinatos* se sumaron e intensificaron las denominadas *villas miseria* que ya incipientemente habían comenzado décadas atrás. Es decir, a pesar del planeamiento físico y las políticas habitacionales, no se evitó ni revirtió el

despliegue de diversas modalidades de hábitat sub-óptimo; más aún, se “toleró” algunas situaciones que se consideraban una solución transitoria en espera del paulatino progreso social.

La crisis de los Estados de Bienestar, en correlación con la instauración del modelo neoliberal que apostaba al libre desenvolvimiento del mercado, implicó una profunda revisión de los alcances y posibilidades de la planificación urbana, que pierde legitimidad y capacidad de acción. En respuesta a esto surgen nuevas postulaciones de actuación profesional, una de las más radicales en cuanto a su vocación de reemplazo es el denominado *Urbanismo Fragmentario* que opera a través de proyectos urbanos asociado a la liberalización de la economía y el achicamiento del Estado. Estas transformaciones del campo disciplinar y el marco socio-político que le dan contexto naturalizó una falsa dicotomía: Planificación versus Proyecto. No obstante, en el contexto actual y si bien superada la polaridad entre los modelos políticos-económicos de segunda mitad de siglo XX persiste cierta antinomia disciplinar -profundamente ideologizada- que impide la concreción de acciones positivas sobre el territorio.

Así como las políticas de vivienda ocuparon un rol central en el momento de mayor legitimidad de la planificación, el ascenso del modelo neoliberal a través de los proyectos urbanos dieron otro sentido a las intervenciones, ya no se ocuparían del problema de la vivienda sino que priorizó los espacios públicos o reconversión de áreas para albergar las nuevas actividades y negocios requeridas por el nuevo modelo económico, éstas intervenciones puntuales tendrían un efecto positivo sobre el resto del territorio, visión homóloga con el “efecto derrame” pregonado.

El paso entre el plan y el proyecto urbano supone ciertas rupturas y reconoce algunas continuidades. Podemos sintetizar dos cuestiones referidas a la problemática habitacional de estas dos modalidades: 1. Los planes dieron un rol predominante a las políticas de vivienda generalistas¹, que

¹ El plan urbano aprobado en 1962 incluye un zonning que ubica distintas localizaciones para nuevos usos residenciales, entre los que se cuentan los grandes emprendimientos de Catalinas Sur, Gral. Savio (Ex Lugano 1 y 2), Soldati, Luis Piedrabuena

desarrollarán espacialidades concretas mediante proyectos particularizados considerados en los planes de mayor alcance respetando la secuencia top-down. 2. El proyecto urbano abandona la instancia de análisis de la totalidad de la ciudad y opera directamente en sus fragmentos, aunque ya no con vivienda, sino sobre el espacio público y reconversión de áreas para negocios. Si bien la temática de la vivienda pierde protagonismo paulatinamente, se continuaron algunas políticas y construcción de conjuntos habitacionales, a su vez que la producción en vivienda se diversifica en operatorias que incluyen desde los hiperconjuntos hasta la solución habitacional de mejoramiento de pre-existencias.

Se ha observado en los últimos años un ascenso del rol del Estado y retorno de la cuestión habitacional en la agenda política prioritaria, por lo que esta investigación propone el aporte y re-significación del proyecto para el hábitat popular. Reivindicar a la planificación no supone perder las potencialidades del proyecto estigmatizado por su funcionalidad a la generación de áreas de oportunidad para negocios o simple embellecimiento, por el contrario pretendemos encontrar vinculaciones entre ambos. La planificación moderna basada en valores de solidaridad social que procuraba el equilibrio de las desigualdades socio-urbanas instrumentaba políticas habitacionales en forma directa e indirecta; y si bien la instauración del proyecto urbano como modo fragmentario de operar en la ciudad no impidió la continuidad de algunas políticas, la vivienda no ha sido el tema predominante del paradigma posmoderno. No obstante y dada la demanda social del contexto actual, pretendemos visitar algunas experiencias proyectuales como alternativa a las políticas urbano-habitacionales generalistas, donde se re-significa el rol del proyecto en contextos de déficit del hábitat y reconstruye sus potencialidades.

Partimos de las siguientes premisas:

1. En el momento de mayor aceptación de la planificación moderna, los proyectos habitacionales consideraron como un déficit cuantitativo el problema de la vivienda de los sectores más humildes. La provisión de nuevas viviendas en forma masiva con cierta estandarización y homoge-

neización social, desentendiéndose de las relaciones sociales y prácticas culturales pre-existentes produjeron en muchos casos verdaderos guetos dentro de la ciudad, lo que incrementó la marginación socio-espacial. Se procuraba reemplazar los diferentes tipos de hábitat sub-óptimo –entre ellos los asentamientos informales- por nuevas viviendas y localizaciones más aptas.

2. Bajo el modelo neoliberal y auge del proyecto urbano, si bien se continuaron algunas políticas de vivienda y construcción de conjuntos habitacionales, las operaciones características estuvieron centradas en el espacio público, embellecimiento y reconversión de áreas, lo que aportó metodologías y modalidades de gestión de acuerdo a la nueva configuración política-institucional.

3. En la actualidad, reconocemos que el problema de la habitación urbana es parte en un desequilibrio mayor como es el *déficit de ciudad*, y por tanto no puede ser resuelto con la mera provisión de viviendas nuevas. El aumento y arraigo de la población en asentamientos informales han consolidado a estos barrios como un hábitat, que si bien precario, constituye un capital social sujeto a ser mejorado. El proyecto urbano posee una alta potencialidad transformadora para el mejoramiento de los equipamientos sociales, infraestructura y calidad ambiental de estos recortes urbanos, así como la planificación de la ciudad posibilita la articulación de estos con la estructura urbana pre-existente y los posibles escenarios de desarrollo. Podemos afirmar que el proyecto es uno de los instrumentos de la planificación territorial, y no una posición alternativa, incluso la generación de espacialidades concretas puede generar configuraciones urbanas capaces de aportar a un círculo virtuoso de gestión urbana.

Resulta evidente que en éste *péndulo* (Murillo, 2012) de paradigmas, las políticas y modos de actuación más extendidos no han logrado revertir la problemática urbano-habitacional en franca curva ascendente que manifiesta nuevas y más extendidas tipologías del hábitat de la pobreza. Esta problemática es uno de los principales desafíos en las ciudades latinoamericanas, la segregación socio-habitacional creciente en nuestra ciudad

convierte a esta cuestión en un tema de estudio necesario y prioritario para lograr mecanismos de reversión que permitan superar la actual dualización entre las denominadas Ciudad Formal – Ciudad Informal. Las villas de emergencia se han constituido, ya no como una anomalía de la urbanización capitalista o un hábitat transitorio, sino como una manifestación de un código de habitar que puede explicarse en las políticas económicas y sociales, pero también en la incapacidad de los modos de actuación profesional y los ámbitos académicos.

El crecimiento y densificación de los asentamientos informales ha interpelado a las políticas públicas y los paradigmas proyectuales de actuación tradicional, esta revisión de los modos de gestión implicó una profunda reformulación de las metodologías y roles profesionales. Las diversas respuestas desde el campo disciplinar, desde los postulados de la planificación moderna hasta la emergencia de los proyectos urbanos, constituyen una superposición de paradigmas con vocación de reemplazo que se evidencian insuficientes, pues no han modificado las tendencias de una problemática siempre creciente.

A pesar de este panorama, algunas experiencias locales permiten revisar el rol del proyecto y sus metodologías para intervención en áreas marginales, pasar del paradigma habitacional a lo urbano-habitacional es un camino muchas veces pregonado pero escasamente desarrollado en el campo real. Revisitaremos casos cercanos y locales que pueden considerarse como prácticas proyectuales posibles de replicarse y consolidarse como alternativas superadoras de las políticas tradicionales o modos de gestión fragmentarias, de tal manera que la exploración de casos de proyectos inclusivos en villas nos permite reivindicar a la disciplina proyectual como un instrumento valioso y posible para el mejoramiento del hábitat de la pobreza. Analizaremos el caso del Plan de Realojamiento de la Villa 7 en Mataderos y el Proyecto de (re) urbanización de la Villa 31 en Retiro, que pueden considerarse operatorias significativas de la temática a nivel local y resignifican el rol del proyecto para sectores marginales.

Este tipo de experiencias suponen una revisión de la relación técnicos-co-

munidad cuyos orígenes es posibles rastrearlos en torno a fin de la década del '60, en relación a la crisis del planeamiento y los contextos políticos signados por la teoría de la dependencia y el ideario nacional. Desde esta posición, el proyecto reconstruye sus potencialidades, en tanto articulador de los estamentos estatales y comunitarios, donde se pone en valor los saberes de los sectores populares y propone un rol alternativo para los arquitectos-urbanistas. Es válido preguntarse acerca de los contextos políticos-institucionales y debates académicos-profesionales que estuvieron detrás de ellas, así como qué ideas fueron construyendo la posibilidad de generar procesos de gestión participativos donde confluyen los arquitectos y la comunidad.

La experiencia del conjunto Justo Suarez para realojamiento de los vecinos de la villa 7 en la Ciudad de Buenos Aires en la década del '70 ha iluminado ciertas posibilidades de proyecto en contextos de pobreza bajo una modalidad participativa (desde el diseño hasta la construcción) que merece ser revisitado bajo las preguntas del presente. A su vez, el proyecto de (re)urbanización de la Villa 31 y 31bis de Retiro, elaborado por el equipo dirigido por Javier Fernández Castro, el cual es iniciado en el año 2003 y alcanza su mayor exposición con la sanción de la ley 3343 de la CABA en 2009, nos permite comparar y renovar el estado del conocimiento acerca del proyecto inclusivo y sus posibilidades actuales. Nos proponemos analizar el proyecto como objeto de estudio en tanto que relaciona ideas con transformaciones materiales, es decir, vincular la teoría y la práctica cuya dicotomía es uno de los mayores obstáculos epistemológicos de nuestras disciplinas.

Pretendemos dar cuenta de la experiencia proyectual en su carácter *dinámico*, es decir, mutable y condicionado por diversos actores y contextos múltiples, frente a los estudios estáticos que congelan una imagen final y ocultan el recorrido sinuoso que condujo a los resultados observados. Daremos cuenta de las contradicciones y conflictos sin esperar niveles de acuerdo idílicos que ocultan las complejidades de la gestión urbana en contextos de pobreza. Se trata de indagar acerca de las posibilidades y límites del proyecto inclusivo que permitan delinear condiciones de repli-

cabilidad y consolidación en la gestión contemporánea.

Asumimos que los casos analizados se instrumentaron con cierta independencia respecto de los instrumentos del planeamiento y las políticas de vivienda de cada momento histórico, donde a su vez la participación vecinal ha posibilitado sus desarrollos. El proyecto opera en estos casos como un generador de demanda y empoderamiento social de las comunidades donde se inserta, la característica flexible del proyecto frente a la rigidez de los planes tradicionales redundan en un aporte a desmitificar al proyecto urbano como simple operación superficial, y por el contrario funciona -en estos casos- como un acelerador de cohesión social en procura de reivindicar derechos de sectores marginados que estaban invisibilizados. Frente a los proyectos urbanos hegemónicos de generación de renta urbana, entendemos que el proyecto inclusivo -aún en los casos no materializados- es un factor de empoderamiento comunitario, por lo que estudiar esta temática implica revisar el rol profesional de los arquitectos-urbanistas y las diversas estrategias de participación comunitaria, en tanto sujetos de demanda política, pero también como gestores de su propio hábitat.

En resumen, esperamos resignificar el proyecto urbano como una herramienta capaz de producir ciudades inclusivas, saldar el estigma del proyecto urbano en contexto neoliberal y su funcionalidad con la generación de renta urbana por un nuevo proyecto en contextos de pobreza.

1.2 / Interrogantes

Para abordar la problemática planteada nos realizamos los siguientes interrogantes:

En términos generales;

- (i) ¿Cómo son los escenarios políticos-institucionales donde se han desarrollado estas prácticas proyectuales para el hábitat popular?
- (ii) ¿Qué relación presentan las experiencias con la planificación urbana y las políticas habitacionales? ¿Cómo se insertan en el marco de las políticas públicas?
- (iii) ¿Qué ideas y debates teóricos influyeron en este tipo de operatoria?

Específicamente;

- (iv) ¿Qué actores participaron y en qué procesos se involucraron? ¿En qué momento? ¿Cómo varían las posiciones?
- (v) ¿Cómo se conforman los grupos sociales y qué intereses tienen?
- (vi) ¿Cómo se distribuyen las responsabilidades y capacidad decisoria? ¿Qué nivel de poder tienen los actores y cómo se van modificando? ¿Cuá-

les son los límites de la participación comunitaria y las propuestas técnicas?

(vii) ¿Qué antecedentes retoman los proyectos desarrollados, en tanto procesos de intervención como productos esperados?

Y finalmente (viii) ¿Qué resultados obtuvieron y cuáles son las posibilidades de replicabilidad?

1.3 / Recorrido y propuesta metodológica

La primer parte de esta tesis problematiza la cuestión del hábitat popular, las políticas habitacionales y los paradigmas urbanos. Para eso se distribuyen en 4 capítulos los siguientes contenidos:

(i) Definiremos el marco teórico general de éste trabajo, el cual estará signado por la (i) *Teoría General de Sistemas* como modo de comprensión de fenómenos complejos como los socio-territoriales, (ii) definiremos el concepto de *paradigma* que está presente en todo el recorrido de la tesis y (iii) el Derecho a la Ciudad como marco vigente. Con estos antecedentes conceptuales explicitamos los criterios básicos de delimitación y abordaje del problema.

(ii) Desarrollaremos un marco teórico específico que tendrá tres ejes principales: lo referido a la (a) cuestión disciplinar y modelos de intervención urbana, lo inherente al (b) hábitat informal y sus modos de producción y el concepto de (c) *participación* como medio entre el proyecto y la comunidad. Respecto al primero (a) revisaremos autores que han desarrollado el concepto de Proyecto Urbano y aquellos que redefinen el *Proyecto Inclusivo* en el medio local. A su vez, estableceremos algunas consideraciones epistemológicas sobre los modos de actuación urbana. Por otro lado, (b) distinguimos los procesos de producción del hábitat -la producción social de hábitat, producción capitalista del hábitat y las políticas públicas urbanas-, que se desarrollan en el territorio analizado y su grado de

alternancia e incidencia. Estableceremos el concepto de *asentamientos informales* que se utilizará a lo largo del texto y por último (c) abordaremos el concepto de participación y qué debates teóricos son fundantes de las denominadas “soluciones alternativas” para la vivienda.

(iii) Analizaremos los paradigmas urbanos hegemónicos desde mitad de siglo hasta la actualidad a nivel local, como así también contextualizaremos con los modelos de referencia internacional que le dan sustento. Pretendemos detectar continuidades y rupturas bajo los marcos políticos-institucionales, contextos económicos, políticas urbanas y modos de actuación profesional durante cada período en especial relación con el hábitat informal. Esto conformará una línea de tiempo donde determinar los puntos de inflexión de los paradigmas urbanos.

Estableceremos los siguientes momentos históricos y conceptuales

- (a) Límites de la planificación ('50-'70) / Crisis del Estado de Bienestar y cuestionamientos a la planificación tecnocrática
- (b) Postulación del Proyecto urbano ('70-'90) / Neoliberalismo y urbanismo fragmentario
- (c) Reconstruyendo paradigmas (2000) / Planificación territorial y proyectos específicos

Los segmentos temporales son indicativos como marco de referencia a nivel internacional, y se caracterizan a nivel local con períodos gubernamentales característicos de cada época. Se realizará un acercamiento a la RMBA a través de planes formulados y programas ejecutados, con el fin de verificar la incidencia territorial de las políticas urbanas. De este análisis resultaran las conclusiones provisorias que caractericen en términos generales los paradigmas urbanos detectados.

¿Cómo se especifica este debate en el hábitat popular y las políticas de vivienda?

(iv) Se analizará la evolución del hábitat informal en el AMBA, y se relacionará con las políticas de vivienda en cada período, donde estableceremos las instancias de ruptura respecto de las políticas hacia los asentamientos informales, que pueden sintetizarse en tres paradigmas: inacción, erradicación e integración. Este análisis, de carácter cualitativo, se dimensionará –a su vez– con la producción de vivienda estatal a fin de verificar su incidencia en el mejoramiento del hábitat e indagar correlaciones entre políticas públicas, programas habitacionales y asentamientos informales.

Se entrecruzarán la información entre los paradigmas urbanos y habitacionales a fin de determinar continuidades y rupturas referidas a la temática, a la vez que nos permitirá situar a los casos de análisis en cada momento histórico y como se inserta en los debates de la época.

La segunda parte de la tesis, dedicada al análisis de casos, se relaciona con la primera en base al siguiente interrogante que pretende responder:

¿Qué casos emergen como significativos en torno a los momentos de debate y dan cuenta de la debilidad de un paradigma ordenador? ¿Cómo se insertan? ¿Qué consecuencias y aportes producen?

(v) Los casos seleccionados serán analizados en un capítulo separado cada uno.

Profundizaremos el marco político-institucional que contextualiza a cada propuesta a fin de dar cuenta de posibilitantes y condicionantes sobre los cuales se ubican los proyectos, así como su posición relativa en torno a los debates y políticas públicas de la época.

Describiremos los antecedentes de los equipos técnicos que nos permitan rescatar aquellas ideas, formaciones y experiencias previas, así como los vínculos personales que influyeron en las propuestas. Pretendemos dar cuenta de cómo se fue gestando este modo de pensar la vivienda, la ciudad y el rol de los arquitectos en contextos de déficit del hábitat.

Por otro lado, es válido preguntarse acerca de qué antecedentes retoman, en tanto procesos de gestión y productos formales alcanzados. Para ello, describiremos brevemente las experiencias que se observan como referentes modélicos donde se re-significa el rol del arquitecto y de la comunidad, así como reconstruye las potencialidades del proyecto en tanto articulador de políticas urbanas y demandas sociales. En cuanto a la prefiguración de los espacios propuestos, se relacionará con modelos existentes de los cuales las propuestas analizadas son subsidiarias.

Se realizará una síntesis de la historia de cada barrio que focaliza la tradición de organización comunitaria, imaginarios colectivos e identidad barrial que el proyecto retoma y sobre el cual se sustenta.

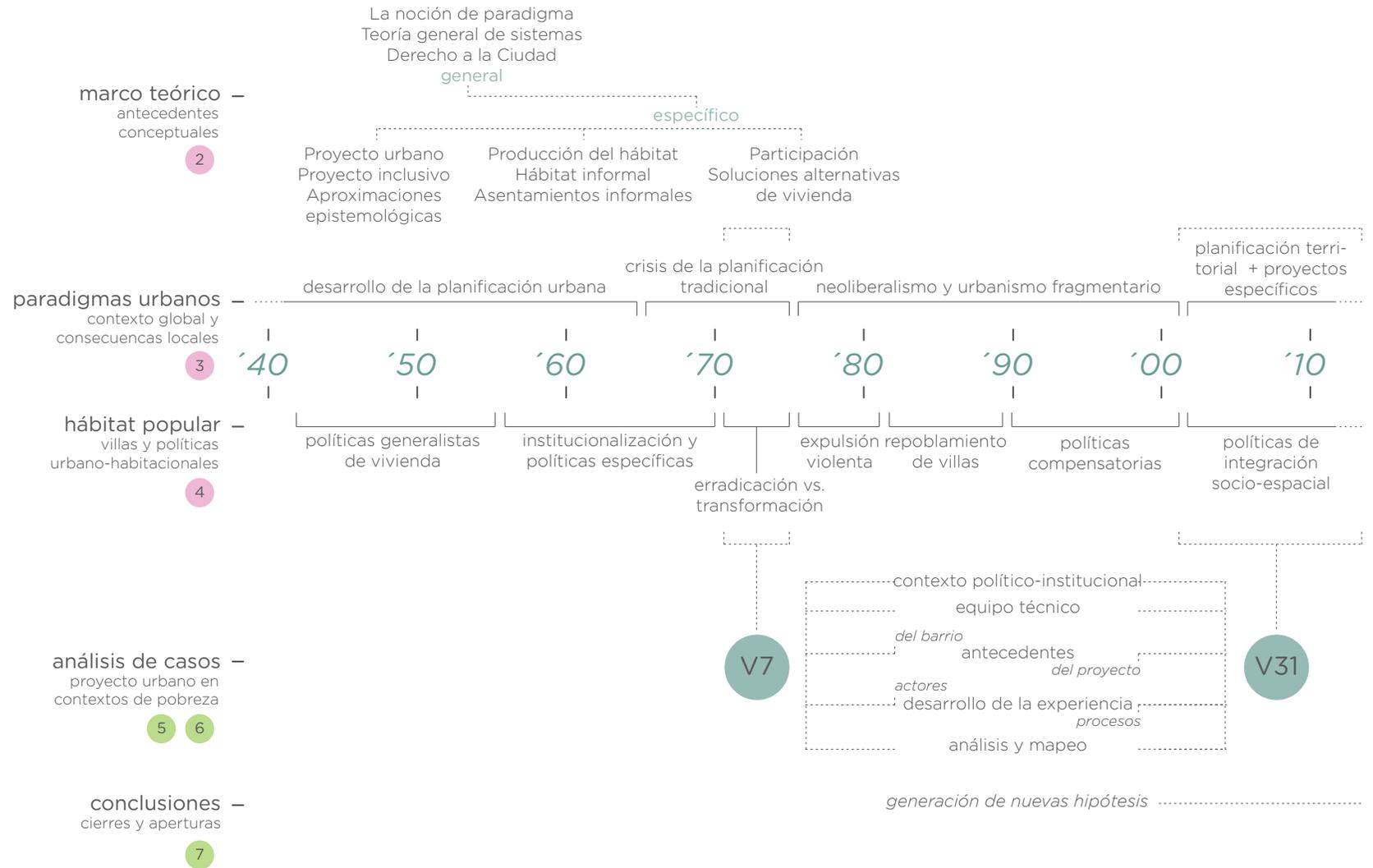
El apartado central describirá la experiencia proyectual en sus momentos temporales. Por un lado, (1) la etapa previa al inicio del trabajo territorial, donde se observan los intereses, objetivos e ideas previas que postulan los equipos técnicos; (2) el desarrollo de las propuestas espaciales y la participación en el diseño y toma de decisiones junto a la comunidad, y (3) la consolidación de las acciones ejecutivas y acuerdos políticos y gestión de los trabajos en el barrio. Dado el nivel de avance diferencial entre ambas experiencias, el caso del barrio 31 tendrá un corte en el momento de inicio reciente de las primeras obras en el sector.

Finalmente se realizarán gráficos que den cuenta del análisis de la partici-

pación de los actores, su relevancia en los procesos, momentos donde se insertan, roles asumidos y los niveles de influencia y acuerdo/conflicto que condicionan y explican el recorrido de ambas experiencias. Se pretende dar cuenta de las relaciones dinámicas entre actores y procesos de gestión en el hábitat informal.

(vi) El último capítulo, como cierre provisorio de la investigación, sintetiza las conclusiones alcanzadas respecto de los casos estudiados, así como delinea nuevas preguntas tendientes a líneas de investigación emergentes de la presente. Su estructura relaciona de manera longitudinal los distintos capítulos de la tesis, en tanto formulación de objetivos, hipótesis, metodología utilizada, y casos empíricos. De forma transversal compara las experiencias a fin de maximizar diferencias y similitudes que aporten a la gestión urbana de recortes territoriales análogos replicables. Se desprende de este capítulo nuevas hipótesis como apertura a sucesivas investigaciones sobre las posibilidades del proyecto urbano en contextos de pobreza.

Estructura de la tesis



1.4 / Producción de datos

De acuerdo al objeto de estudio de la presente investigación y al carácter exploratorio de los casos a analizar, la propuesta metodológica implicará un abordaje del tipo cuali-cuantitativo, ya que pretende dar cuenta de la relación entre los proyectos, los actores y los resultados al momento de formulación, diseño y ejecución de los proyectos.

Esta investigación se encuadra dentro de las denominadas “tesis exploratorias” que buscan indagar acerca de problemas poco estudiados o abordados desde un enfoque nuevo.

En cuanto a los instrumentos de producción de datos se trabajarán con fuentes primarias y secundarias, a saber:

(i) El análisis de las políticas urbanas y contextos condicionantes se revisan mediante documentos técnicos, ejecución de programas durante los periodos descriptos, informes oficiales, normativas, leyes y/o decretos. A su vez, para la interpretación del paradigma teórico de formación y actuación profesional se revisó bibliografía específica al respecto. El cursado de seminarios orientados a esta temática, sumado a la entrevista personal de referentes académicos permitió completar un panorama general.

(ii) En cuanto al dimensionamiento del crecimiento del hábitat de la pobreza se recurrió a censos y estadísticas oficiales. La producción de vivienda derivada de los sucesivos planes habitacionales se formuló en base a informes oficiales, estadísticas e investigaciones previas.

(iii) El análisis de los casos en particular se reconstruyó principalmente en base a fuentes primarias, es decir con entrevistas a los cuerpos técnicos que intervinieron y vecinos de los barrios. A su vez, los documentos realizados sobre ambos procesos completan la recopilación de datos.

1.5 / Objetivos e hipótesis

En función del problema de investigación planteado, nos proponemos los siguientes **objetivos**:

- (i) En primer lugar, relacionar las dinámicas de crecimiento del hábitat de la pobreza en el AMBA desde mitad del siglo XX hasta la actualidad junto a las políticas habitacionales y los paradigmas urbanos que sustentan cada período desde el plano político-institucional, académico y profesional.
- (ii) Identificar experiencias emblemáticas sobre “procesos de mejoramiento del hábitat popular” desarrolladas en Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XX.
- (iii) Indagar, en torno de esas experiencias, quiénes, cuándo y dónde las llevaron a cabo y en qué condiciones de producción. Precisar actores y procesos para la concreción de las propuestas proyectuales, así como sus referencias y antecedentes históricos
- (iv) Finalmente, arribar a conclusiones que permitan indagar nuevas modalidades de intervención posibles de replicabilidad para el proyecto en el hábitat popular.

Las siguientes **hipótesis** guían el trabajo:

- (i) Sin desconocer la relevancia e incidencia de las políticas estructurales de desarrollo, así como del modelo productivo y distribución de la renta, consideramos que las políticas de mejoramiento del hábitat de la pobreza en el AMBA desde mitad de siglo hasta hoy ha estado condicionada por determinadas continuidades, rupturas e intersticios que presentaron los modelos hegemónicos de actuación urbana. Hipotetizamos que ningún modelo de gestión urbana ni las políticas habitacionales desarrolladas han sido eficaces para revertir el problema del hábitat de la pobreza, por el contrario, asumimos que el Proyecto Urbano Inclusivo destinado a la transformación de barrios populares, específico y situado, ha logrado resultados mensurables.
- (ii) Los proyectos urbano-habitacionales en los barrios populares analizados se han gestado vinculados con: (i) cierta crisis y debilidad de los paradigmas urbanos, (ii) ausencia o déficit de planes y programas dedicados a la temática y (iii) con las respuestas de proyecto participativo para el hábitat de la pobreza surgidas desde el ámbito académico y su militancia específica.
- (iii) Que el proyecto urbano como actuación profesional emergente de la crisis del planeamiento ha actuado fragmentariamente no sólo en reconversión de áreas obsoletas o embellecimiento, sino que dicho modelo fragmentario de intervención ha visibilizado los bolsones de hábitat

sub-óptimo como foco de acción. Estas experiencias proyectuales resultan así como el emergente de la insuficiencia de las políticas de vivienda tradicionales en revertir la creciente dualización de ciudad formal-ciudad informal.

(iv) Que los proyectos en barrios populares constituyen una inflexión en la relación profesional-comunidad-Estado, a su vez que resignifican el rol tradicional del arquitecto en un proceso colectivo de transformación espacial.

(iii) Por último, el proyecto (materializado o no) ha actuado en cada barrio como un acelerador de cohesión social y se ha convertido en un instrumento de demanda sectorial. La participación vecinal posibilita, potencia y concreta el proyecto en barrios populares.

Marco teórico y antecedentes conceptuales

CAPÍTULO 02

2.1 / Estructura del marco teórico

El marco teórico y elementos conceptuales que conducen el presente trabajo se ha organizado en dos grupos: general y específico. A su vez, el segundo grupo se subdivide en tres temas que la tesis relacionará: (i) acerca de lo disciplinar, que refiere a los antecedentes conceptuales del proyecto urbano (ii) acerca del hábitat, en tanto formas de producción y tipologías resultantes, y finalmente (iii) sobre la participación comunitaria como gestión alternativa para el hábitat popular.

marco teórico **general**

La noción de paradigma

Thomas Kuhn

Teoría general de sistemas

Ludwig Von Bertalanffy

Rolando García

Derecho a la Ciudad

Henry Lefebvre

David Harvey

Carta Mundial

marco teórico **específico**

Proyecto urbano

Philippe Panerai

Manuel Solá Morales

Proyecto urbano inclusivo

Javier Fernández Castro

Marta Aguilar

Aproximaciones epistemológicas

Fernando Murillo

Producción del hábitat

Hilda Herzer

Pedro Pérez

Hábitat informal

Hilda Herzer

Mercedes Di Virgilio

Carla Rodríguez

María Cristina Cravino

Villas miseria y asentamientos precarios

María Cristina Cravino

Actores y participación

Miriam Rodulfo

Mario Robirosa

Olga Wainstein-Krasuk

Soluciones alternativas: Participación y Vivienda

John Turner

Victor Pelli

A | La noción de paradigma

Resultan un aporte y reflexión para este trabajo de investigación las postulaciones de Kuhn acerca del concepto de “paradigma”. Si bien Kuhn considera que las ciencias sociales están en un período que denomina de *pre-ciencia*, y el presente trabajo se enmarca en la comprensión de fenómenos socio-espaciales, la denominación de “paradigma” tiene un uso frecuente en las disciplinas de estudio sobre la cuestión urbana. De hecho, el cuadro hipotético que guía la investigación se ordena por ciertos paradigmas de actuación disciplinar en cada período por diversos autores.

Siguiendo a Kuhn, el período de (i) “pre-ciencia” corresponde a un recorte temático con diferentes técnicas y escuelas de pensamiento, muy desarticulado. Lo que sigue a dicha etapa sería en términos de Kuhn la (ii) “ciencia normal”, donde bajo un determinado paradigma se nuclea la comunidad científica y se orienta su actividad. El denominado período de (iii) “crisis” implicarían anomalías que cuestionan el paradigma vigente, ya que no pueden tener soluciones con las herramientas y marco actual, muchas veces referido como “obstáculo epistemológico”. Finalmente, la (iv) “revolución científica” es el abandono del paradigma y ascenso de uno nuevo en reemplazo. Las últimas dos etapas conformarían lo que denomina “ciencia extraordinaria”.

Aun considerando la supuesta etapa de pre-ciencia de nuestro campo disciplinar, en este texto haremos referencia al concepto de paradigma porque aunque Kuhn afirma que un paradigma no se puede definir, que es una suerte de “matriz” que tiene distintos contenidos, el mismo hace referencia a una cierta “cosmovisión” que pretende encauzar la experiencia y compatibilizar los hechos reales con la teoría. Si bien en el período de *ciencia normal* hay “enigmas” aún por resolverse, los mismos son simples anomalías que se suponen pueden abordarse bajo el marco actual, y por tanto no resultan falsaciones ni crisis irreversibles del marco teórico dado. Piaget (1989, junto a García) ha demostrado desde la psicología genética que no hay “observables puros”, por el contrario todo lo que parece provenir de la percepción implica necesariamente una construcción previa

de relaciones por parte del sujeto: toda experiencia u observación, está -necesaria e inconscientemente- cargada de teoría, la investigación parte de -y pone en juego- un conjunto de supuestos y teorías que constituyen el paradigma a partir del cual se aborda algún problema. Por lo tanto, el trabajo en sí se encuadra en lo que insistimos denominar paradigma actual que involucra la *teoría de sistemas*, como método de comprensión de fenómenos complejos como los socio-territoriales, y el *derecho a la ciudad*, como cosmovisión de los problemas urbanos y modo de gestión prevalente en los últimos años por la comunidad académica y profesional. Podríamos decir que el paradigma que comprende el derecho a la ciudad se encuentra en lo que Kuhn denomina “ciencia extraordinaria”, aún en revisión y posibilitado por un cierto retorno a los valores del desarrollismo que permiten revitalizar la práctica profesional de la planificación, mientras que la visión sistémica se ha consolidado para la comprensión de fenómenos urbanos complejos.

A su vez, el desarrollo del trabajo pretende revisar las actuaciones urbanas hegemónicas de mitad de siglo XX hasta la actualidad. Reconocemos los siguientes: Estado de Bienestar y máximo esplendor de la planificación urbana tradicional, crisis de la planificación y emergencia del modelo neoliberal y el urbanismo fragmentario (proyecto urbano) y, finalmente y en revisión algunos lineamientos actuales acerca de la gestión urbana contemporánea en nuestras ciudades. Decimos que todos ellos son paradigmas, porque representaron un amplio consenso de la comunidad académica y profesional, durante los períodos de tiempo respectivos, proporcionaron modelos de problemas, metodologías y acciones a toda la comunidad técnica implicada. El trabajo intenta dilucidar aquellos momentos y problemas no resueltos por el marco dado, que significaron rupturas entre cada período y a su vez posibilitaron la emergencia de un nuevo paradigma. Si bien reconocemos que los mismos no son acabadamente mensurables (según Kuhn) y por tanto no los compararemos exhaustivamente entre sí, podemos verificar su incidencia en el campo real de los fenómenos urbanos. La dicotomía de planificación vs proyecto urbano, no pretende dar cuenta de todas las diferencias, sino determinar ejemplarmente las crisis (problemas no resueltos) que posibilitaron la pér-

dida de prestigio de uno y el ascenso del otro.

B | Teoría general de sistemas

La presente investigación se apoya -en términos generales- en la Teoría General de Sistemas desarrollada por Ludwig Von Bertalanffy durante la 2da Guerra Mundial, sus postulados más relevantes y que pretenden conformar el corpus teórico de ésta tesis son dos: i) todos los rasgos constitutivos de un sistema están articulados, y ii) las articulaciones entre dichos rasgos no son de carácter universal, sino que se relacionan de manera particular. Es decir, todo sistema implica no sólo la heterogeneidad de los elementos o subsistemas que lo componen, sino principalmente la interdefinibilidad y mutua dependencia entre los elementos constitutivos. Ésta definición descarta toda posibilidad de analizar un sistema complejo a partir de la sumatoria de análisis independientes de cada uno de los elementos (García, 2006), así como la necesidad de la interdisciplina, en reemplazo de la multi-disciplina que divide al sistema en áreas parciales según cada dominio del saber. Un mayor nivel de caracterización afirma que los sistemas siempre son abiertos y por tanto están en interacción con el medio circundante que a su vez lo condiciona. Bajo esta premisa, delimitaremos sistemas de actores y procesos en los proyectos analizados, vinculados a agentes externos que inciden de manera indirecta en ellos, de modo de tal que evidenciar el carácter abierto o semiabierto de todo sistema complejo.

Rolando García (2006) afirma que ningún sistema está predefinido desde el punto de partida de una investigación; no obstante es definible, y esa definición sólo surgirá durante el desarrollo de la misma. Ésta afirmación de carácter epistemológico, García la considera *antiempirista* por oposición a lo que la teoría del empirismo define que hay “observables” que son el punto de partida del conocimiento, se muestran directamente en la percepción y son neutros, comunes a todas las disciplinas y a todos los individuos. Por lo tanto, si las características de un sistema no están dadas, luego no son observables. Lo que implica este postulado es que el

recorte del objeto del estudio sólo será provisorio hasta tanto delimitarlo durante el proceso de investigación. Podemos afirmar que los sistemas carecen de límites precisos, por lo que hay una necesidad de establecerlos de acuerdo al problema que se quiere resolver. La definición de los límites implica dos cuestiones: i) evitar la arbitrariedad en el recorte adoptado y ii) la forma cómo se considera a la relación con el medio externo, es decir la influencia entre lo que está adentro del sistema y lo que está por fuera (García, 2006). La definición de los límites (siempre provisorios) del trabajo considerarán tres aspectos: i) el segmento temporal, ii) el ámbito espacial donde ocurren y iii) lo referido al campo temático, así como las implicancias de otros campos disciplinares.

C | Derecho a la Ciudad

Henri Lefebvre es quien expone el concepto de Derecho a la Ciudad en su libro homónimo de 1968, preocupado por los problemas de la urbanización capitalista donde la ciudad se convierte en mercancía al servicio de la acumulación del capital. Como respuesta política a esto, el autor propone “rescatar el hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido” (Lefebvre, 1968), afirma que el espacio es producto de la sociedad y por tanto cada sociedad tiene derecho a producir su propio espacio sea a través de consensos o bien conflictos, todo ser humano tiene derecho a la construcción de la ciudad entendida como el lugar de encuentro para la vida colectiva de las personas.

David Harvey retoma el concepto de derecho a la ciudad como una crítica al sistema de urbanización capitalista, considera que la ciudad debe responder a las necesidades humanas y por tanto se convierte en un derecho. Afirma que la imperiosidad de encontrar sectores rentables para la producción y absorción del capital excedente¹ condujo a que la urbanización haya desempeñado un papel importante a la hora de absorber el producto excedente que el capital produce en su búsqueda de beneficios, el pre-

¹ Ver Marx, Karl (1885) “El Capital. Libro segundo”. Sección 1: La Metamorfosis del Capital y su Ciclo

cio de dichos procesos es lo que denomina como *destrucción creativa* que ha desposeído a las masas de todo derecho a la ciudad, cualesquiera que sean éstos. “El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad” (Harvey, 2008: 23). En palabras de Harvey es un derecho colectivo más que individual ya que implica un poder comunitario para transformar los procesos de urbanización, afirma que es un derecho humano que ha sido fuertemente “descuidado”².

Al plantear Harvey (2008) “La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede estar divorciada de la que plantea qué tipo de lazos sociales, de relaciones con la naturaleza, de estilos de vida, de tecnologías y de valores estéticos deseamos”³, intenta superar la construcción de ciudad como mero espacio para el desarrollo del capital y poner en valor a las personas con sus más fundantes necesidades.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004) es la culminación de un proceso que se inició dentro de las actividades preparatorias de la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente que bajo el título “Cumbre de la Tierra” se realizó en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. Esta carta implica un consenso global y pone en la agenda política el *derecho a la ciudad* como un derecho humano colectivo en el espacio urbano. Lo define como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social” (ibid, 2004: 1). La carta proporciona especial atención a los grupos más desfavorecidos y marginales de los beneficios de la urbanidad, por lo que les confiere legitimidad en su derecho a participar de la construcción colectiva, respetando usos y costumbres a fin de garantizar su plena ciudadanía. Tres aspectos de la Carta Mundial que son a su vez premisas de esta investigación, se resumen en: (i) el ejercicio a la ciudadanía, como aquél conjunto de derechos humanos que aseguran el bienestar colectivo y gestión social del hábitat, (ii) la gestión democrática de la ciudad, que promueve la participación de la sociedad en la planificación y gobierno de las ciudades y (iii) la función

2 ibid

3 ibid

social de la propiedad y de la ciudad, como aquello que jerarquiza el bien común sobre el derecho individual de modo justo y sustentable.

2.2 / Marco Teórico Específico

2.2.1 / La cuestión disciplinar

A | Proyecto urbano

El Proyecto como práctica social específica del ejercicio profesional y campo del conocimiento que se atribuye a los arquitectos-urbanistas, parece unificar dos tipos de *proyectos* cuyas diferencias exceden a la simple “escala” o tamaño: el proyecto urbano y el proyecto arquitectónico. Cuando un arquitecto-urbanista opera en las vías circulatorias, las parcelas, los modos de agrupamiento y todos aquellos elementos que configuran el espacio urbano, lo que define es un marco inicial sobre el cual se espera la ciudad se transformará a medida que avance el tiempo, no proyecta un objeto estático. Incluso Panerai (1999), en sus estudios morfo-tipológicos, insiste en no reducir el problema a una cuestión puramente formal, sino más bien en valorar las prácticas urbanas que la arquitectura de la ciudad facilita o impide. El proyecto urbano siempre es transformado por la acción de otros, incluso durante su concepción no puede ser nunca el trabajo exclusivo de un proyectista. La concepción y transformación de la ciudad resulta así en un proceso social de trabajo colectivo. Lo que emerge de esta definición es la relevancia del **tiempo** y los diversos **actores** en la construcción de la ciudad. Esta idea de proyecto urbano es la defendida por Panerai y Mangin en “Proyectar la ciudad” (ibid, 1999): el proyecto

urbano como un proceso abierto, mediado por otras prácticas sociales, desde la propia comunidad hasta los ámbitos estatales, e incluso los agentes inmobiliarios. Este modo de proyectar la ciudad (o una parte de ella) implica fomentar como algo esperado y deseado la futura transformación del tejido urbano y social, así como la participación de los diversos actores en toda su complejidad.

En procura de definir lo que llamamos proyecto urbano, Panerai y Mangin (ibid, 1999: 13) postulan: “La redefinición de las relaciones entre los edificios y la ciudad, entre una arquitectura liberada de sus obsesiones formalistas y un urbanismo liberado de sus inercias tecnocráticas, se ha producido en Francia mediante la reivindicación formulada bajo el concepto “proyecto urbano”. Es una reivindicación política en la medida en que supone una nueva formulación del papel de los urbanistas y de sus relaciones con los ciudadanos y con la administración. Es una reivindicación teórica en el sentido en que recurre a nuevos instrumentos conceptuales y a nuevas técnicas de proyecto.” Lo primero que aparece es la relevancia del espacio público como lugar donde lo colectivo se expresa e interrela-

ciona, separado de las parcelas donde se manifiesta el uso e iniciativa privada. De este modo, el espacio público como unidad totalizadora, queda sujeto a la responsabilidad común, tanto de su mantención como transformación independientemente de las acciones privadas de las parcelas. Lo que implica esta distinción es una revisión de las técnicas de diseño y gestión, en tanto deben “admitir la capacidad de un tejido de modificarse y renovarse sin dejar de garantizar el buen funcionamiento del conjunto y la compatibilidad de sus estados sucesivos” (ibid, 1999: 14), esta mirada se enfrenta a aquella de ordenamiento de volúmenes y formas urbanas que parten de la configuración edilicia-parcelaria, plantea la cuestión de la escala intermedia entre la regulación urbana y la edificación: el proyecto urbano, por tanto, no es un proyecto de edificación, sino que genera las condiciones para la edificación, el tejido urbano y las prácticas colectivas.

La cuestión del tiempo y de la transformación emerge desde la misma concepción del proyecto, el planteo de “escenarios” alternativos como instrumento para la proyectación refuerza la idea del PU que opera en procesos más que en formas acabadas o modelo cerrados (Vecslir, 2013: 73), escenarios que exploran acciones proyectuales y también posibilidades de transformación. De esta manera, la propuesta espacializada no surge como una prospección determinista que guía las variaciones futuras, sino que hipotetiza sobre posibles transformaciones venideras. En base a esta idea, el proyecto mismo es un instrumento iterativo y dinámico en relación con las complejas mutaciones de las configuraciones territoriales y demandas ciudadanas.

La *escala intermedia* que anuncia Panerai constituye parte del problema que asume el PU, en tanto opera como aproximación que vincula las relaciones territoriales con las arquitectónicas-urbanas. Este articulación supone una convergencia multiescalar del hecho urbano, en tanto que plantea la necesidad de operar en los distintos niveles de aproximación en simultáneo y no como escalas sucesivas a modo deductivo (Solá-Morales, 1995). Desde esta forma, el PU no puede definirse por la extensión de la intervención, sino por los grados de vinculación con los distintos componentes y complejidades territoriales. Este carácter complejo e in-

terdependiente donde parece diluirse la diferencia entre la arquitectura de la ciudad y la arquitectura de los edificios, es el nudo del problema de la escala del PU.

De acuerdo a lo expresado en los párrafos anteriores, definir el PU implica poner en juego dos temas centrales: (i) el del tiempo y (ii) la escala. Ya en Francia de los años ´80, cuando fue el momento de mayor debate donde se procuraba definir encendidamente qué era el proyecto urbano, los estudios de Tabouret, Bachofen y Woehl en la Escuela de Estrasburgo en los años 1987-89 postularon lo que hemos intentado rescatar en este capítulo: el PU como instrumento capaz de articular en diversas escalas y en diferentes tiempos tanto los aspectos espaciales como los aspectos sociales de la intervención, mediante lo que denominan el “eje morfológico” y el “eje del proceso”; el primero está referido a la organización de los espacios y el segundo a la capacidad de transformación a lo largo del tiempo (Saenz Gutierrez, 2006: 61). Esta noción supondría generar un instrumento (el PU) con cierta autonomía respecto al plan urbano y a los proyectos de arquitectura, de modo tal que garantice en el tiempo la interdependencia entre la configuración espacial y las prácticas sociales, cuya dialéctica constituye el centro de la cuestión. Definido de esta manera, el PU es un campo de saber independiente de la planificación pero también de la arquitectura, aunque las fronteras entre estas disciplinas parezcan difusas.

El PU emerge como instrumento protagonista del urbanismo de fines de siglo XX, donde en el marco de los planes estratégicos, el diseño urbano del fragmento es una pieza esencial para la recualificación o restructuración de la ciudad consolidada o generadora de nuevas centralidades en los archipiélagos de la ciudad dispersa (Aguilar, 2005). Frente a la “des-calificación de la ciudad *zoning*”, el proyecto urbano se ha instituido en el espacio donde espera resolverse la dicotomía entre la lógica de la planificación urbana y la de la producción de la ciudad real” (ibid, 2005: 136). De esta manera, si bien el PU opera de manera independiente de la planificación y la arquitectura, no puede evitar dialogar con ellas. Suspendido el debate acerca de la *escala* del PU, Sáenz Gutiérrez y Aguilar procuran definir los límites del proyecto urbano como disciplina autónoma de aque-

llas que encuadran dentro del genérico “urbanismo”.

No resulta tarea fácil sortear las ambigüedades al intentar definir qué es el PU, pero podemos incorporar características que si bien no son exclusivas de aquél, en la intersección de los elementos conceptuales que describimos nos acercan a una cierta definición. Aguilar (op. Cit.) plantea que el liderazgo del proyecto no es un factor identitario del PU, afirmar que se caracteriza por la modalidad de asociación *público-privado*, ofrece tal grado de generalidad que abarcaría todas las intervenciones urbanas. No obstante la cuota de poder intermedia entre agentes privados y gestores públicos supone una instancia de mediación entre la hegemonía de lo público en el campo de la planificación y lo eminentemente privado de la edificación de las parcelas. Decimos que es una correlación de poder intermedia, porque sin cierto grado de equidad la cooperación es un eufemismo (ibid, 2005). Esta contradicción de intereses entre lo privado en busca de una mayor renta diferencial y lo público en procura de un bienestar general y desarrollo sustentable suponen el principal riesgo que asume el PU como modo de gestión urbana y sus posibilidades reales.

El PU como emergente de las nuevas configuraciones políticas-institucionales en un marco de ascenso de los modelos neo-liberales y globalización, supone la revisión de los alcances del sector público en la gestión urbana. Las fórmulas de asociación público-privado requieren de tramitaciones y procedimientos burocráticos especiales, de tal modo que garanticen un grado de flexibilidad para incorporar estrategias innovadoras, sea en la participación de actores como de gestión específica, y que suelen exceder a los mecanismos tradicionales de las oficinas de planeamiento. De este modo, la gestión urbana operará transversalmente al organigrama estatal, que implica una pérdida de poder relativo de los técnicos planificadores tradicionales.

La postulación del proyecto urbano como pretensión de reemplazo de la planificación tradicional, encuentra en algunos actores la posibilidad de ampliar sus competencias tradicionales y beneficiar su posición relativa en la disputa del campo de actuación urbana. Los arquitectos, protagonistas

técnicos del PU, encuentran en él un espacio donde dirimir la dicotomía entre arquitectura y urbanismo, de modo que trasciende a la parcela el campo de acción de la arquitectura y el diseño. Los inversores encuentran nuevas posibilidades de negocios inmobiliarios y captación de rentas diferenciales. Los propietarios del suelo se ven beneficiados por el aumento del plusvalor generado por los emprendimientos o incluso por el sólo anuncio de aquellos. Y finalmente el sector público, que espera cohesionar distintos actores con intereses no contradictorios.

Aguilar (op. Cit.) Al citar a Solá-Morales (1987) resume los elementos característicos del proyecto urbano:

- > Efectos territoriales más allá de su área de influencia
- > Carácter complejo e interdependiente de su contenido, superación de la monofuncionalidad, mezcla de usos, usuarios, ritmos temporales y orientaciones visuales.
- > Escala intermedia, susceptible de ser ejecutada totalmente en un plazo máximo de pocos años
- > Carga voluntarista de hacer arquitectura de la ciudad, independiente de la arquitectura de pocos años
- > Componente público importante en la inversión y de los usos colectivos del programa

La supuesta dicotomía entre la planificación y el proyecto ha sido una discusión profundamente ideologizada y subsiste en algunos ámbitos académicos. Este debate apunta a una cierta controversia entre intentar el control sobre el conjunto del territorio con una mirada interdisciplinar, frente a la oportunidad de proyectar las partes. No obstante, resulta sensato entender que el PU forma parte de los instrumentos –y tal vez el más dinámico- de la planificación territorial. Esto no implica que el PU deba enmarcarse necesariamente en un plan de mayor alcance, respetando la

secuencia top-down del modelo deductivista, sino que bien puede operar en sentido inverso de forma inductiva. Lo que sin dudas implica la emergencia del PU, es el abandono de las utopías modernas frente a los problemas de la agenda urbana de fin de siglo XX.

Siguiendo a Aguilar (2005), la autora postula las características del PU local, los que denomina proyectos urbanos “criollos”, y los distingue en dos. Los proyectos “viables” y los “deseados”, define a los primeros como aquellos donde se garantiza una tasa de retorno significativa para que los capitales extranjeros se decidan a invertir. Y los segundos, como aquellos que sostienen los principios fundantes del proyecto urbano como modo operativo para lograr mejoras reales en las ciudades y sus habitantes. Es evidente, y se encuentra en la misma manera de nombrarlos, que los proyectos “viables” con los que han logrado ejecutarse, de manera que en nuestro medio local la idea del PU (Puerto Madero como nave insignia del modelo urbano postulado) quedó asociada a generación de rentas diferenciales y marketing urbano. De alguna manera, lo que se discute es una cierta identidad genuina u originaria acerca del PU y otra “adulterada” de acuerdo a los intereses políticos-económicos de los modelos hegemónicos de desarrollo de final de siglo XX. Frente a esta confusión, Aguilar propone algunas premisas básicas:

> “Hacer ciudad es hacer política”. Es decir, que no podemos ampararnos en el paraguas de “somos sólo técnicos”, sino que la gestión urbana implica posiciones técnico-políticas indisociables

> “Hacer ciudad en términos inclusivos es hacer una política urbanística alternativa”. Con mixtura social y en sentido contrario a los desequilibrios generados desde la lógica del mercado, para ello es necesario la reconstrucción y legitimidad del Estado.

> La promoción de proyectos de transformación urbana positiva en áreas degradadas donde los capitales no tienen interés, requiere capacidad de gestión y recursos públicos

> “La concreción de este tipo de proyectos requiere del desarrollo de instrumentos de gestión específicos, asociados a un aspecto fundamental en toda reforma urbana: el derecho urbanístico.” Esto supone dos cuestiones: contar con herramientas jurídicas renovadas y que el poder público participe de la renta diferencial que el desarrollo produce.

Este trabajo, pretende reivindicar el PU en sus postulados originales, “deseados” en los términos de Aguilar, o “proyecto urbano inclusivo” como preferimos denominar desde algunos ámbitos académicos a algunas maneras específicas de proyectar el fragmento urbano en recortes de hábitat popular.

B | Proyecto urbano inclusivo

Si el proyecto urbano implica una oportunidad de desarrollo, el carácter inclusivo de éste supone que ese desarrollo sea con cierta equidad. Aguilar (2005) postula dos temas a instalar en la cultura local: (i) el derecho al espacio público implica asumir la reciprocidad entre la dimensión física y su dimensión política y (ii) la idea de ciudad como patrimonio colectivo supone relativizar a la propiedad privada como bien supremo de nuestras sociedades, por lo que la función social debiera imponer limitaciones a lo privado.

Lo que esté en juego son los actores y sus capacidades de imponer o articular la construcción del espacio público, si el proyecto urbano a secas supone una mirada objetiva y aséptica de las disparidades socio-territoriales, el PU *inclusivo* se asume como una herramienta política de empoderamiento social. No hay neutralidad en la gestión y por tanto, no puede ocultarse la carga ideológica de los procesos de mejoramiento en barrios populares. El posicionamiento del arquitecto-urbanista, como uno de los actores en el conjunto que actúa sobre la ciudad, asume en estos casos como un factor de re-equilibrio de las desigualdades en las capacidades decisorias. El proyecto inclusivo supone la participación activa de la comunidad en las decisiones y gestiones, decidir qué tipo de ciudad quieren

para vivir (Harvey, 2013), por tanto, el proyecto en sí actúa como modo de resistencia territorial (Senar, Clavell, Vera et al, 2016) y cohesión social de las comunidades involucradas (Jaúregui, 2012).

“La estrategia de renovación urbana, reformista en sí, se torna *forzosamente* revolucionaria, no por la fuerza de las cosas sino porque va en contra las cosas establecidas. La estrategia urbana fundada en la ciencia de la ciudad tiene necesidad de apoyo social y fuerzas políticas para operar. No actúa por sí sola. No puede dejar de apoyarse en la presencia y la acción de la clase obrera, la única capaz de poner fin a una segregación dirigida esencialmente contra ella.” (Lefebvre, 1968). De esta forma, lo que se pone en juego en el PU en recortes urbanos de hábitat sub-óptimo es el carácter político y participativo de las acciones proyectuales.

Enunciar lo “inclusivo” conlleva implícito el reconocimiento de una realidad urbana excluyente y se posiciona en sentido opuesto, esta fragmentación socio-espacial es característica de nuestras ciudades latinoamericanas, por lo que podemos afirmar que el modelo PU inclusivo es uno de los proyectos urbanos “criollos” que anuncia Aguilar, pero que aún no logra constituirse como realidad operable y permanece en la interfaz respecto a la categoría de “deseable”. Este estado embrionario de la conceptualización implica un carácter provisorio y dinámico de las definiciones que intentamos establecer en este texto.

Fernández Castro afirma que “no debiera haber una profesión distinta que se ocupara de lo popular como subcategoría. Las herramientas de análisis, las estrategias de pensamiento, los métodos de gestión deben ser revalidados en contextos diversos, aun en los menos amables” (ibid, 2017), es decir, lo que llamamos PU inclusivo no es una rareza del universo de actuación del proyecto a secas ni algo ajeno a sus metodologías y saber, sino que propone revalidar y revisar el campo de conocimiento y acción de la actividad proyectual. De esta forma, estudiar el PU en sectores de pobreza urbana, pone en juego los mismos saberes y modos de actuación que el proyecto urbano en abundancia, pues en todo caso buscar entender el potencial del sitio, vincular con estructuras urbanas de mayor escala y

articular los distintos actores que inciden en la construcción de la ciudad.

“El proyecto urbano en contextos de abundancia suele entenderse como un instrumento adecuado para el desarrollo inmobiliario de ‘áreas de oportunidad’ o para el ‘embellecimiento’ del espacio público. Sin embargo, cuando las solicitudes son más fundantes y esenciales, cuando lo que está en juego no es obtener una mayor plusvalía sino la existencia misma de su posibilidad, la repetida frivolidad de la herramienta no debe impedirnos volver sobre ella para redefinirla. Lejos de abandonarla, se trata de reconsiderarla para otros objetivos en otros entornos.” (Javier Fernández Castro, 2011: 198). Se trata de resignificar el PU como instrumento de intervención urbana válida para contextos de pobreza.

Separar el concepto de PU genérico con el de PU inclusivo, no pretende delimitar campos de acción ni epistemologías distintas, sino identificar particularidades que tienen más que ver con el territorio de actuación que con los modos de proyectación. En procura de alertar sobre la transcurtización del concepto del PU, Aguilar afirma que “no ha habido una reinterpretación de las políticas y los procedimientos, indispensable para decantar lo verdaderamente universalizable de los fenómenos de cara a que nos sirva como instrumento para abordar la solución de nuestras propias urgencias” (2005: 151). En este proceso de traducción pretende aportar este texto.

Por último, el problema de articular el hábitat popular con el PU podría radicar en las tradiciones de intervención sobre estos temas. El primero porque siempre ha sido mirado desde la óptica habitacional y el segundo porque reconoce sus límites respecto a la arquitectura intra lote. De esta forma, el PU inclusivo se posiciona en la tensión de dos aparentes espacios excluyentes: lo urbano y lo habitacional, cuyos límites difusos son de especial particularidad en los recortes de hábitat popular y constituyen el fundamento de lo elástico del campo de acción del proyecto inclusivo.

C | Consideraciones epistemológicas del proyecto urbano

Planteamos ciertas conjeturas epistemológicas respecto del *péndulo* del “plan al proyecto” (Murillo, 2012) y las implicancias específicas del proyecto urbano (PU) en contextos de pobreza. Las intervenciones urbanas pueden enmarcarse en los modelos tradicionales de la investigación científica, esto es que pueden responder a modelos deductivistas o bien inductivistas. Bajo el supuesto que el plan tradicional se plantea desde lo general a lo particular, en términos “deductivistas”, en cambio la emergencia del Proyecto se ha planteado como metodología “inductivista”, llamada de prueba y error. Esta epistemología del proyecto sólo puede comprenderse en su intento de posicionarlo (sus detractores) y posicionarse (para su adherentes) como la antítesis del plan, de alguna manera se plantea su legitimidad por oposición a un modelo que se encuentra agotado cuya dicotomía absurda simplifica el universo de posibilidades tanto del proyecto como del mismo plan. La postulación del plan estratégico, como modo de perfeccionamiento del plan tradicional (a diferencia del proyecto como modo de reemplazo), se posiciona como una instancia alternativa frente a la secuencia top-down establecida. Algunas experiencias locales pueden dar cuenta de lo absurdo de plantear tal rigidez epistemológica del Plan, como ser el PET (Plan Estratégico del Bicentenario) que se formula en base a consensos locales que confluyen en una síntesis general. Evidentemente la secuencia down-top no es exclusividad del proyecto, ni lo inverso es obligatorio al plan. Si bien pretendemos relativizar las posiciones doctrinarias respecto a la epistemología de los paradigmas, debemos reconocer cierta tradición del movimiento moderno hacia las metodologías por deducción y por lo general así se han aplicado en el momento de mayor legitimidad del ideario del planeamiento, no obstante lo que pretendemos es poner de relieve aquellas nociones alternativas respecto a la epistemología del plan y el proyecto que ciertas posiciones arraigadas imposibilitan revisar.

Para sostener esta posición retomamos la hipótesis de Murillo (2012) cuando plantea que en realidad tanto proyectos como planes pueden explicarse desde la perspectiva de la abducción, frente a la polaridad deduc-

ción-inducción.

“La inducción puede definirse como el mecanismo en el que, partiendo del caso particular, se infiere la regla, aplicable a nivel general (caso de prueba y error). La deducción plantea: del análisis de todos los casos, se deduce la regla, a partir de la cual se explica el caso” (Murillo, 2012: 92).

De esta manera, la lógica inductiva pertenecería al modelo utilizado por el PU, donde a partir de probar un caso, formula conclusiones para replicar en el territorio en general (prueba y error => regla general). Esta noción es el fundamento del *proyecto piloto* que opera por partes y debería irradiar beneficios sobre el resto del territorio y ha dado lugar al concepto de *urbanismo fragmentario*.

En sentido opuesto, el modelo deductivo del plan supone la intervención como consecuencia necesaria de un diagnóstico pormenorizado de la ciudad en su totalidad, sobre la cual se plantean acciones concretas. Esta posición se expresa en los denominados planes maestros o planes directores de la modernidad, cuyo carácter científico le ha otorgado un gran prestigio académico.

Ahora bien, cualquiera fuera el método -tanto desde el plan como del proyecto- el resultado esperable es una transformación del espacio urbano, y referido a la cuestión habitacional, los planes universalistas han demostrado evidente insuficiencia en revertir el déficit materializado en villas y asentamientos, en cambio los proyectos localizados han obtenido transformaciones concretas, como es el caso del Plan de Relocalización de la Villa 7 en Mataderos que entendemos no opera enmarcado en un plan general (no encuadra en el modelo deductivo), y su carácter de convertirse en un modelo alternativo de intervención urbano-habitacional lo posiciona con una vocación inductivista. El proyecto para Villa 31 podría definirse de manera similar, no obstante si analizamos los distintos momentos de ambas experiencias, podemos encontrar modelos abducidos de producción de conocimiento proyectual.

El conocimiento del tipo abducido suelo definirse como un atajo epistemológico donde se parte de reglas y resultados esperables a partir de un modelo de referencia, es decir se adopta un caso análogo para replicar en nuevos contextos. No se trata de lograr un nivel mayor de profundización de un plan general, ni producir acciones puntuales que generen nuevas reglas, sino que ambos modos suceden en simultáneo lo que redundaría en menores esfuerzos investigativos. Por lo tanto, para evaluar este tipo de proyectos, es necesario visitar sus modelos de referencia, ya que esta translación de un caso a un nuevo contexto, supone a su vez, el traspaso del prestigio original. Esta legitimidad heredada posibilita la ejecución de este tipo de intervenciones, ya que el proyecto al no derivar de un diagnóstico precedente que lo justifique requiere demostrar los beneficios puntuales que redundará, para lo cual el modelo de referencia otorga esa -pretendida- respuesta. El proyecto generado a partir de un modelo, está de por sí legitimado por el prestigio de la experiencia de referencia.

En Buenos Aires, el proyecto de Puerto Madero puede entenderse como el típico caso de abducción, cuyo modelo de referencia lo rastreamos en los Docklands de Londres, enmarcado en el concepto de “ciudad global” del paradigma de los años ´90. No obstante, bajo el paradigma del Derecho a la Ciudad los modelos de intervención en barrios populares se han constituido como modelos de referencia que trascienden las fronteras. Es decir, el enfoque de la abducción puede tender tanto a la exclusión como a la inclusión (Murillo, 2012), según los actores que participen. En el primer caso con hegemonía de actores con poder en una asociación público-privada, y en el segundo desde la participación académica y comunitaria, que aún debe revisarse sus verdaderas posibilidades de concreción.

Murillo, afirma que la abducción “es la única operación lógica que introduce alguna idea nueva ya que la deducción desarrolla meramente las consecuencias de una idea ya establecida como verdadera y válida para una cierta esfera de fenómenos y la inducción sólo se limita a comprobar, si una aplicación puede o no ser evidencia a favor o en contra de una teoría” (2012: 112). De alguna manera, el sentido proyectual de los casos pertenecen a un enfoque abductivo por el evidente estado embrionario acerca

de políticas sobre asentamientos informales y ausencia de programas exitosos, la incógnita es si pueden constituirse en una regla general dada la diversidad de manifestaciones del hábitat de la pobreza.

2.2.2 / La cuestión del hábitat y sus formas de producción

A | Producción del hábitat

Nos referimos a producción del hábitat como el conjunto de prácticas sociales que producen y reproducen las condiciones necesarias para habitar en la ciudad, consideramos hábitat no sólo a la vivienda como espacio físico, sino también al conjunto de servicios e infraestructuras urbanas, que posibilitan y delimitan nuestros comportamientos (Yujnovksy, 1984; Doberti, 1998).

Roberto Doberti (1998) afirma que (1) No existe ninguna persona que no habite y no hay momento alguno en que no lo haga: habitamos todos y habitamos siempre; (2) que los comportamientos de cualquier orden -comportamientos sexuales, laborales, pedagógicos, alimenticios, etc.- están indicados, posibilitados y delimitados por las conformaciones espaciales que les corresponden; y (3) denomina como “práctica social” a las organizaciones de actividades que una comunidad convalida, reconoce y ejercita, es decir, a un conjunto o grupo institucionalizado de actividades. Por lo tanto, hay una relación dialéctica y mutuamente condicionada entre el habitar (conjunto de acciones y comportamientos) y las “formas” del hábitat (especialización de las prácticas sociales). De esta manera, el hábitat incluye esa relación inseparable entre prácticas sociales y conformaciones espaciales, por lo que para explicar el hábitat no alcanza con marcar las diferencias de tamaños o de funciones, ni siquiera las de exclusivo orden económico. Esta heterogeneidad implica una dinámica de permanente transformación de los sentidos de los modos de habitar y de la distribución territorial del hábitat. Las transformaciones requieren (afirma

Doberti) explicaciones situadas en el nivel de la significación, para ello desarrolla el concepto de *tipologías semánticas* a diferencia de las *tipologías configurativas*, que permite comprender las conformaciones espaciales como escenario de prácticas sociales a partir del estudio de evocaciones y sentidos. Define como *tipologías configurativas* a aquellas que refieren a organizaciones geométricas, dimensionales o funcionales, y las *tipologías semánticas* como lo relacionado a la Producción y Ocupación del Hábitat.

Herzer y Pírez proponen (1993) proponen tres lógicas de producción del hábitat en función de los objetivos y prioridades que guían sus procesos, éstas lógicas actúan en simultáneo y en aparente disputa en la construcción de la ciudad: i) la *lógica de la ganancia*, donde la ciudad es escenario y objeto de negocios, ii) la *lógica de la necesidad*, impulsada por aquellos que no acceden al mercado formal de la vivienda y iii) la *lógica de lo público*, donde el Estado regula el despliegue de las otras anteriores, ya sea mediante normativa, infraestructura o políticas habitacionales. (Rodríguez, Di Virgilio et al., 2007)

Mediante la lógica de la ganancia, se encuadra la *producción capitalista del hábitat* (PCH), la cual implica un acceso al suelo a través del mercado inmobiliario y convierte a la vivienda en “mercancía”. La denominada *producción social del hábitat* (PSH) está determinada por la lógica de la necesidad, prioriza a la vivienda como valor de uso, aunque luego pueda incorporarse al universo de las mercancías y ser susceptible de un intercambio comercial, sea de manera formal o informal. Por último, las *políticas públicas urbanas* (PP) que bajo la lógica de lo público, permite el despliegue de las anteriores. (Guevara, 2012)

B | Hábitat informal

En las metrópolis latinoamericanas y particularmente en Buenos Aires, existe una gran parte de la población que no puede acceder a la vivienda en propiedad, sea mediante compra o a través del mercado formal de alquileres. Esta población resuelve de facto sus necesidades habitacionales

de manera informal excepto que medie la intervención estatal.

Referimos a hábitat informal como aquellas situaciones donde confluyen al menos uno de dos criterios: i. Informalidad dominial; cuando la tenencia de la tierra y la precariedad de la vivienda no se adecua a la legislación, y ii. Informalidad urbanística; vinculada a las condiciones deficitarias urbano-ambientales respecto al hábitat (Guevara, 2012; Herzer, Di Virgilio Rodríguez, Redondo, 2008)

Entre las tipologías más comunes del hábitat informal urbano podemos reconocer las villas, los asentamientos precarios, ocupaciones ilegales de edificios, inquilinatos y pensiones, todas ellas caracterizadas por diferentes grados de precariedad como ser: calidad constructiva, régimen de tenencia y entorno urbano. No obstante, el concepto de hábitat informal no debe confundirse con la producción social del hábitat, ya que representan abordajes analíticos diferentes, la primera refiere al ordenamiento jurídico vigente en un momento dado, mientras que la segunda remite a las lógicas de los procesos de producción del hábitat (Guevara 2012).

Tanto en las villas como en los asentamientos precarios observamos producción social del hábitat bajo la lógica de la necesidad, pero también producción capitalista, bajo la lógica de la ganancia. Esto se verifica con la aparición de un mercado informal de locaciones (Cravino, 2006) en los últimos años, debido en parte al crecimiento, densificación y escasez de suelo en las villas y asentamientos. Dicho mercado informal posee una dinámica de funcionamiento similar al mercado formal, donde se compra, vende y alquilan viviendas o habitaciones, pero sin los requisitos legales o habituales del mercado formal. Así como en los asentamientos informales⁴ (villas y asentamientos) verificamos la convivencia de dos lógicas de producción de hábitat (de la ganancia y de la necesidad, producción capitalista del hábitat y social del hábitat respectivamente), también re-

4 María Cristina Cravino (2008) adopta el término “asentamientos informales” para unificar los fenómenos de ocupaciones de tierras tanto de villas como de asentamiento precarios. Si bien la Ciudad de Buenos Aires no presenta la modalidad de asentamientos precarios, utilizaremos el término cuando necesitamos referir a ambas tipologías.

sulta omnipresente la intervención estatal reguladora, ya que ella es quien fija la frontera entre la informalidad y la formalidad (Guevara, 2012). Para dar cuenta de esto, la ilegalidad de la tenencia de la tierra no es más que la diferencia de relación entre la normativa urbana vigente y la legislación respecto a la producción de cierto hábitat real en un momento dado. Este límite no es fijo y se adecua en el tiempo de acuerdo a la correlación de fuerzas de los actores involucrados. (Ozslak, 1991). En tal sentido, las políticas públicas han alternado entre la omisión, facilitación de reproducción o en su caso extremo la erradicación.

Podemos afirmar que la producción social del hábitat es profundamente heterogénea e incluye procesos diversos como la autoconstrucción, autoproducción y la autogestión⁵ (Rodríguez, Di Virgilio et al., 2007), todos ellos fundados en la lógica de la necesidad por su exclusión del mercado formal de vivienda.

En base a Rodríguez, Di Virgilio y otros (2007), describimos brevemente las diferencias entre los conceptos desarrollados por los autores: i. *Autoconstrucción*: Es la edificación de la vivienda o servicios conexos por sus propios usuarios; puede realizarse bajo formas individuales o colectivas. ii. *Autoproducción*: La población interviene en la iniciativa y control, no implica el aporte de mano de obra, y iii. *Autogestión*: Se vincula con organizaciones colectivas que persiguen en forma explícita el desarrollo de procesos políticos de construcción de poder popular. Implica una transferencia de recursos por parte del Estado hacia la población organizada.

Desde esta perspectiva, la producción social de hábitat concibe a la vivienda como necesidad de uso y básica reproducción social, no considerando su carácter patrimonial o mercantil. No refiere a un producto en sí, sino a un proceso de producción.

La distinción entre PSH y PCH es meramente analítica, ya que dichos pro-

5 En el texto *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros* (2007), las autoras desarrollan las diferencias entre los conceptos autoproducción, autoconstrucción y autogestión.

cesos en la realidad están fuertemente interconectados. El hábitat popular materializado en villas o asentamiento precarios responde prioritaria y primeramente a una necesidad y por tal se encuadra principalmente en la producción social del hábitat, aunque no puede negarse su combinación con la PCH y su regulación a partir de las políticas públicas. De hecho, la autoconstrucción o autoproducción recurre necesariamente a los circuitos capitalistas del mercado formal (sea para compra de materiales, mano de obra específica, etc.) y las políticas públicas condicionan e inciden en la autogestión del hábitat informal, facilitando o condicionando su organización y recursos.

C | Villas miseria

Bernardo Verbitsky en su libro *Villa Miseria también es América* de 1957, da nombre a ésta forma de asentamiento humano, describe las condiciones de vida y asocia el fenómeno a las migraciones internas durante el proceso de sustitución de importaciones y la década infame del '30.

Si bien a fines estadísticos o mediáticos suelen unificarse los términos villas y asentamientos precarios, resulta necesario delimitar sus conceptos y extraer particularmente la definición de *villa* por ser el objeto de este trabajo.

Siguiendo a Cravino (2008), las *villas miseria*⁶ son ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante, que se caracterizan por producir tramas irregulares organizadas a partir de intrincados pasillos, suelen tener una alta densidad poblacional en viviendas de diferentes grados de precariedad, responden a una suma de prácticas individuales o colectivas que están diferenciadas en el tiempo y no son necesariamente planificadas. Su localización suele ser cercana a centros de producción o consumo, por lo que su producción está asociada en un primer momento como un hábitat transitorio hacia un supuesto ascenso social futuro, raramente logrado. Sus pobladores suelen ser trabajadores informales poco calificados y son generalmen-

6 villa miseria es equivalente para este trabajo como villas de emergencia o simplemente villas

te estigmatizados por la sociedad y el entorno urbano.

Referido a los *asentamientos precarios*, a diferencia de las villas, suelen tener tramas regulares y estar planificadas, no suelen considerarse como un hábitat transitorio, sino como sujeto a mejoras a corto y mediano plazo, por lo que su ocupación es decidida y organizada colectivamente con alguna estrategia definida. Suelen estar ubicados en tierras privadas abandonadas o de difícil accesibilidad. Su objetivo inmediato es negociar con el Estado su reconocimiento y legalización de la ocupación del suelo, por lo que su trazado amanzanado facilita el proceso de regularización dominial y tendido de infraestructuras, este punto es la clave de diferenciación con las villas. A medida que avanza el proceso de mediación y afianzamiento de la ocupación, el proceso de mejoramiento de las viviendas pasa rápidamente de casillas precarias a construcciones tradicionales más robustas. No suele ser el primer hábitat urbano de sus pobladores y si bien no hay datos específicos, sus características socio ocupacionales no deberían diferir de los habitantes en villas. (Cravino, 2008)

D | Doble dimensión de la informalidad urbana

Tomaremos las definiciones de Herzer y otros (2008) que afirman que dicho concepto alude para dar nombre a inmensos sectores de población que no logran insertarse en los espacios sociales, económicos y territoriales, generados por los procesos de industrialización y su consecuente urbanización de mitad de siglo XX. El proceso de industrialización por sustitución de importaciones implicó grandes migraciones internas que engrosaron las ciudades y aportaron al desarrollo de una nueva economía urbana. En dicho contexto, el acceso al trabajo constituía la principal fuente de ascenso social y económico, sin embargo, el crecimiento de la industria no acompañó las grandes migraciones y crecimiento poblacional, lo que resultó en un importante sector de la población que no accedió a las ventajas del nuevo modelo. En tal sentido, la informalidad remite a la población que no logra insertarse en la economía basada en la industrialización, por lo que las ciudades presentaron un fuerte crecimien-

	VILLAS	ASENTAMIENTOS
TRAMA	Irregular	Regular
PROCESO DE PRODUCCIÓN	Sumatoria de prácticas individuales diferidas en el tiempo	Planificado, estrategia y organización previa
OBJETIVO	Hábitat transitorio	Hábitat a ser mejorado, negociación con el Estado
SUELO	Tierras fiscales	Tierras privadas
ORÍGENES	Diversos, originariamente primer hábitat urbano	Sujetos urbanos
VIVIENDA	Precariedad	Rápida evolución de casillas a construcciones firmes
OCUPACIÓN DEL SUELO	Alta ocupación del suelo	Baja ocupación del suelo
LOCALIZACIÓN	Cercano a centros de consumo y producción	Terrenos abandonados o de bajo interés de explotación

Fuente: elaboración propia en base a definiciones de María Cristina Cravino (2008), en *Magnitud y Crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*

to poblacional a disparidad con la demanda de fuerza de trabajo formal. Esta des-relación transformó la estructura socio-espacial de las ciudades, dicha informalidad en el mercado de trabajo se traduce en la informalidad del acceso a la tierra y vivienda. Desde ésta perspectiva, el concepto de *informalidad* encierra una doble dimensión, alude no sólo a la problemática de la inserción en el mercado de trabajo, sino también a la relación con el mercado del suelo y la vivienda.

El crecimiento de la población urbana entre 1947 y 1960 fue del 10%, considerando el crecimiento poblacional y parte de población rural existente, impulsada por la expectativa del crecimiento en el empleo industrial. No obstante la industria manufacturera creció un 4% (Herzer, et al, 2008), por lo que la población urbana superó a la demanda de fuerza de trabajo, traducido esto en una importante masa de población urbana nueva que quedó al margen del mercado laboral. La imposibilidad de acceder al trabajo y por tanto costear el suelo y vivienda urbana, impulsó la ocupación de terrenos deshabitados.

Observamos que la informalidad en el acceso al suelo y vivienda, está vinculado en un primer momento por la exclusión del mercado de trabajo. No obstante, resulta evidente que en la actualidad algunos agentes económicos informales pueden acceder al mercado formal de vivienda, así como algunos actores que acceden al hábitat informal pueden insertarse en actividades económicas formales. Es posible pensar ingresos informales por encima de la línea de pobreza, aunque raramente la producción social del hábitat no esté vinculada a situaciones de pobreza. (Herzer, et al. 2008). Por lo tanto, el mercado informal de trabajo o el acceso al suelo y vivienda de manera informal no implica necesariamente una regla o condición ineludible, aunque reconocemos que el mercado informal de vivienda y el mercado de trabajo están intensamente imbricados, que uno supone un condicionante así como posibilitante al otro, aunque no excluyentemente. Esta diferenciación analítica nos permite comprender ciertos aspectos del fenómeno, pero asumimos que en la realidad no existe tal dualidad formal-informal, sino que la denominada informalidad es parte constitutiva de la estructura socio-productiva de la ciudad, siendo un único sistema

sumamente heterogéneo y contradictorio, con múltiples interrelaciones entre lo denominado formal e informal. (Herzer, et al. 2008)

E | Aclaraciones sobre la formalidad-informalidad

Jorge Mario Jáuregui hace referencia a la *ciudad formal* como aquella que obedece a formas de desarrollo que ocurren dentro de los canales legales, planificados y regulados del urbanismo, a diferencia de la *ciudad informal* que se caracteriza por una ocupación indiscriminada del suelo, falta de títulos de propiedad y de lineamientos oficiales, ausencia de equipamientos y servicios públicos, y por viviendas deficientes⁷.

Ésta dualidad ha sido previamente estudiada por Jorge Enrique Hardoy y David Satterthwaite en las ciudades latinoamericanas y han dado en llamarla como *Ciudad Legal - Ciudad Ilegal*, equivalente a la ciudad de los ricos y ciudad de los pobres respectivamente. Definen como ciudad ilegal porque los pobres invaden terrenos, construyen sus viviendas sin considerar los usos del suelo y las normas de edificación, y a pesar de todo ello, el sector ilegal de la ciudad crece más rápidamente que el legal. Plantean que algo mal debe haber en esas leyes cuando esta gran porción de población sólo puede sobrevivir transgrediéndolas. (Hardoy y Satterthwaite, 1987)

María Cristina Cravino (2008) adopta el término de “asentamientos informales” para unificar los fenómenos de ocupaciones de tierras tanto de villas como de asentamiento precarios. En el presente texto utilizaremos éste término para referir a ambas tipologías.

Fernandez Castro (2011) advierte que la nominación “informal” de las villas implicaría erróneamente que las mismas no tienen materialidad, ni reglas de organización, ni sistemas productivos, ni significados, por lo tanto dicha denominación tiende a invisibilizarla. En cambio adopta el término “hábitat de la pobreza”, que tiene sus formas y sus normas, así como sus

7 Fuente: <http://www.jauregui.arq.br/transdisciplinariedad.html>

significados. Considerando esa observación y a fin de unificar el lenguaje de los autores citados, en este trabajo tomaremos el concepto de “informal” (equivalente a “ilegal”) como aquello referido al no cumplimiento de las formas legales, de las normas que regulan y pretenden definir a la ciudad oficial.

Hemos mencionado las *tipologías semánticas*, que recuperan el nivel de la significación del hábitat, desarrolladas en la *Teoría del Habitar* (Doberiti, Giordano), destacamos aquella denominada como “hábitat marginal” que conlleva el sentido de la precariedad y la predominancia de la insatisfacción de los requerimientos básicos. Tiene como polos de su eje la apropiación por necesidad de requerimientos básicos impostergables y la represión como límite para las apropiaciones, de esta manera, lo propio y lo apropiado le otorga una inestabilidad que reafirma el rasgo precario de la tipología.

En el presente trabajo, mencionamos distintos conceptos que no son necesariamente homologables entre sí, los cuales incluimos: hábitat informal / ciudad legal / hábitat marginal / hábitat popular / hábitat de la pobreza. La utilización de ellos a lo largo del trabajo, que si bien no implica su uso como sinónimos, entendemos que dan cuenta del sentido de la misma variable de la hipótesis que a los fines de esta investigación pretendemos desarrollar.

2.2.3 / Sobre la Participación

A | Actores y participación

Miriam Rodulfo (2008) define que la gestión de la participación en el ejercicio tradicional de la relación sociedad/Estado resultan en dos instancias opuestas y simultáneas, a saber:

Desde el (a) Estado, la gestión de la participación es considerada como un instrumento de gestión gubernamental, siendo esta muchas veces como una forma de saltar procesos burocráticos, aporte de recursos (mano de obra, organización, etc.), a su vez como medio de contención social para entretener, diferir problemas o soluciones, como forma de manipular la voluntad social para legitimar acciones y mantener las dependencias clientelares. En sentido opuesto, desde los (b) grupos sociales es una expresión de reclamo de reconocimiento de demandas, de conflictos y también de intereses, que muchas veces se utilizan como factor de presión y construcción de poder de ciertos grupos. A su vez, es una manera de obtener atención y prioridad en la distribución de recursos públicos, alimentando la interdependencia clientelar. En otras de las veces, expresan elevados niveles de conciencia social del ejercicio de derechos ciudadanos y en la autogestión de las necesidades básicas. Expresan su convencimiento en cuanto a la contribución al desarrollo social. Genera liderazgos, percepción de identidades, autoestima social y capacidades propias que contribuyen a lograr resultados sociales. En este sentido, determinar la invitación a la participación desde el Estado y la aceptación de los grupos sociales resultan imprescindibles para comprender los resultados de los proyectos, a nivel social y político.

Bajo el paradigma de la planificación tecnocrática el Estado es el único actor. Afirma Robirosa (2008) que la crisis de la planificación en los 70's es simultánea y mutuamente causal con la aparición las ONGs y equipos profesionales socialmente comprometidos para enfrentar la pobreza y exclusión. Todo esto ocurre bajo un Estado represivo a nivel local, y que la

aparición de las ONG´s supone un giro en la gestión urbana: la planificación participativa, donde la ONG actúa como equipo técnico y los destinatarios como segundo actor. La revisión de la pedagogía de Paulo Freire influye directamente sobre el respeto a los interlocutores y sus saberes. De esta forma se inicia el período donde los destinatarios informan a los planificadores acerca de cómo evaluar sus necesidades, aspiraciones y las condiciones de su propio hábitat. Cómo invertir los recursos ya no será posible sin la participación comunitaria. El rol de las ONG´s incluye en muchos casos el aporte de fondos limitados -proveniente de países donantes- y los usuarios aportaban en el mejor de los casos su trabajo. Todo esto da lugar a proyectos muy limitados y locales sin capacidad de extenderse, sin embargo obtiene mejoras concretas entre los cuales se encuentra el caso del Barrio Justo Suárez desde la perspectiva del aporte de mano de obra de la población. Resulta evidente que si el Estado no aporta recursos significativos, el techo de estos proyectos es muy bajo.

Siguiendo a Robirosa, es fundamental la participación multi-actoral en algunas premisas, como ser:

(i) Los profesionales disponen de toda la información y la percepción técnica está filtrada por las propias subjetividades y sub-cultura. Necesariamente, la divergencia de miradas enriquece la información y tiende a evitar errores subjetivos.

(ii) Para aceptar lo decidido y apropiarse de lo producido, los actores deben participar desde el principio.

(iii) Comprometer las voluntades de los actores en tiempo y forma funciona como reaseguro de la eficiencia de la marcha del proceso, que debe ser democrático porque no todos los actores tienen las mismas bases y poder. Fortalecer a los débiles produce negociaciones más equitativas.

Olga Wainstein-Krasuk afirma que la gestión participativa facilita la construcción de un objetivo común, garantiza la sostenibilidad del proyecto y reafirma identidades, cita a Pateman (1970) al definir tres tipos de parti-

cipación:

(i) Pseudo participación: cuando las autoridades someten a consulta un tema sobre el cual se ha tomado una decisión a priori

(ii) Participación parcial: Cuando las partes influyen en el proceso de toma de decisiones, pero el poder de decisión lo tiene sólo una de las partes

(iii) Participación total: cuando cada grupo o individuo tiene peso en la decisión final.

Detectar estas modalidades de participación, no siempre excluyentes entre sí durante todo el proceso, nos permite comprender los resultados sociales y políticos de los casos de estudio de este trabajo.

Giancarlo Di Carlo (1977) define a la participación como un proceso que tiene por objetivo darles a todos igual poder de decisión, esta democratización que retoma Robirosa implica el empoderamiento de los débiles a modo de garantizar la participación en todas las etapas del proyecto, desde la planificación, gestión, administración, ejecución y mantenimiento, puesto que distribuir etapas colabora en distribuir capacidades específicas. La descentralización del Estado, vigente en los 70´s y desarrollada acabadamente en los 90´s, fue convergente al auge de la participación, limitado en los períodos de Estados fuertes, pues la descentralización es el inicio del camino de la participación, desde la Nación a las Provincias, a los Municipios y hasta a los ciudadanos. De esta manera, es un medio y es un fin, la sustentabilidad de los procesos habitacionales se funda en la organización y fortalecimiento de la población involucrada.

B | Soluciones alternativas: Participación y Vivienda

En las décadas del 60 y 70 se produce un fuerte debate teórico acerca de los problemas de la vivienda en los centros urbanos debido al proceso de industrialización Latinoamericana de los años 50. En este contexto, sur-

gen diferentes posturas centradas en el análisis de las dinámicas sociales, configuraciones espaciales y el rol ocupado por los sectores populares afectados por la cuestión habitacional. Se pueden destacar dos posiciones antagónicas: por un lado aquellas que propugnaban acciones directas sobre el futuro de estas poblaciones y por otro, los que entendían que las condiciones de habitación penosa eran responsabilidad propia de estos grupos sociales (Barrios, 2014). En realidad, lo que se está confrontando es el rol del Estado sobre la cuestión habitacional y su capacidad para lograr mejoras en el hábitat de los estratos más humildes.

En torno a este debate podemos describir, por un lado, aquellos que defendían la intervención asistencialista del Estado hacia estas comunidades que se consideraban incapaces de resolver por su cuenta la cuestión de la vivienda, intervención que sería de contención hasta tanto se extendiera el paulatino pero inevitable progreso social debido al desarrollo económico. Por otro, aquellos críticos de las soluciones de tipo *llave en mano* importadas de la Europa de la posguerra, cuyo modelo de gestión, contexto y configuración social no se correspondían con la realidad local. Esta posición, será el punto de partida acerca de la necesidad de incorporar algún grado de participación de la población en la solución habitacional. Esta postura que tomará relevancia teórica, será no solo intermedia entre los extremos, sino que a su vez intenta satisfacer ambas posiciones.

El avance de los Estado autoritarios de América Latina tendrá su correspondencia con la implementación de políticas de erradicación de los asentamientos informales, uno de los críticos a este avance fue John Turner, arquitecto inglés que investigó la autogestión y construcción de viviendas en los sectores populares⁸. Sus conclusiones eran que la planificación y los marcos de gestión pública resultaban insuficientes para revertir el crecimiento del déficit habitacional. Frente al paradigma de erradicación y provisión de nuevas viviendas alejadas de los centros urbanos, propuso tomar en consideración las estrategias que utilizaban los mismos sectores populares para resolver sus problemas de habitación. Si en el marco ac-

⁸ Principalmente, a través del estudio de los asentamientos en Perú, EEUU y Reino Unido

tual, los pobres eran sujetos pasivos frente a las políticas públicas, Turner resaltaba las habilidades y prácticas que los usuarios ponían en juego para intervenir en la producción de su hábitat a pesar de la escasez económica.

Para Turner, los usuarios debían poder controlar las decisiones sobre la producción de su hábitat, desde el diseño, construcción y administración. Para lograr esto, el rol del Estado debía estar en dar el apoyo a estas iniciativas locales, limitando la planificación centralizada en las infraestructuras urbanas-regionales. Sin embargo, su texto *Vivienda, todo el poder para los usuarios* tuvo fuertes críticas, entre las que se destacan aquellas que interpretaban que relevaba al Estado de la responsabilidad de las políticas de vivienda y por tanto de garantizar el bienestar social. Desde una posición neo-marxista, Pradilla (*Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina*, 1982) afirma que la promoción de la autoconstrucción solo atrae mayor explotación de los sectores populares y releva al Estado de su responsabilidad. Desde esta óptica, la autoconstrucción deviene en una alternativa impuesta por el propio Estado y el mercado, así como profundiza las desigualdades de la sociedad capitalista. Rod Burgess, en su obra *Petty commodity housing or dweller control? A critique of John Turner's views on housing policy* (1978) afirma que uno de los problemas de la teoría de Turner es su visión anárquica del Estado ya que dejaba de lado el problema de la vivienda como una condición estructural de la producción capitalista.

Así como Turner plantea el estudio de los modelos de construcción espontáneos de las barriadas populares, la revisión de la arquitectura vernácula por Rudofsky en *Arquitectura sin arquitectos* (1964) rescata los valores estéticos y funcionales que la modernidad había olvidado y constituyen un insumo proyectual, pero sobre todo un espacio donde se manifiestan los modelos culturales de los habitantes, ponderando los procesos de autoconstrucción. Éstos debates resultan el insumo teórico acerca de la participación de los usuarios en la gestión habitacional y fueron constituyendo los antecedentes conceptuales de lo que luego llamaríamos *soluciones alternativas* para la cuestión habitacional, entre las que se destacan los casos de este trabajo.

Uno de los principales aportes de Turner, es aquél que define a la vivienda no como un producto a ser consumido una vez terminado, sino “como parte de un proceso social en el que el alojamiento es una actividad (Barrios, 2014: 77)”. De esta manera, la vivienda no es sólo un espacio que se habita una vez finalizada y está reglada por características o dimensiones mínimas, sino que en la construcción se puede relacionar procedimientos y productos que desempeñan los habitantes, “las razones del fracaso de la acción habitacional corriente -de programas y proyectos para reemplazar moradas deficientes- radicaban en la falta de concordancia entre las necesidades de la gente y las viviendas proporcionadas por las instituciones (Turner, 1972: 177)”.

Se puede afirmar, entonces, que para Turner el valor de la vivienda no está dado por su condición material sino por lo que genera en quien la produce y habita. Frente a la construcción de viviendas standard elaboradas por técnicos que ignoran las prácticas sociales de quienes la van a ocupar, Turner promueve la participación de los usuarios en el diseño ya que ellos tienen la capacidad de conocer sus necesidades y en todo caso aportar a las soluciones. Las ideas de Turner tuvieron una fuerte influencia en los programas gubernamentales de los años 60 donde se propició la puesta en valor de lo que ya había sido construido por los usuarios así como el involucramiento de estos en el diseño y mejoramiento de sus medios de habitación⁹. La participación en el diseño, construcción y administración debía realizarse mediante modelos de gestión específicos, por lo que Turner propone sistemas locales auto-gestionados que deberían contar con el apoyo de los organismos públicos centrales, en referencia a esto describe: “El asunto importante es si los gobiernos deberían o incluso pueden proveer necesidades básicas como la vivienda, a través de sistemas administrados centralmente; o deben apoyar a nivel local la producción auto promovida y usar como garantía el acceso equitativo a los recursos

9 Desde la Organización de Estados Americanos (OEA) propugnaron por la participación activa de los habitantes en la construcción de sus viviendas. Las recomendaciones de la 1era Conferencia sobre los Asentamientos Humanos de Naciones Unidas Habitat I, realizada en Vancouver en 1976 son muestra de la penetración de estas ideas en el estado de la cuestión en dicho momento.

básicos y las infraestructuras regionales y nacionales (en Barrios, 2014. Traducción de Raúl Fernández Wagner, Turner, 1978)”. Estas ideas han tenido algunos correlatos locales como el sistema de Ayuda Mutua que analizaremos en el capítulo 5, aunque su implementación real estuvo limitada a la participación como mano de obra mediante el extendido concepto de autoconstrucción, cuya modalidad parece fundarse en la premisa que generaría una mayor apropiación y responsabilidad por parte del beneficiario si la vivienda la construiría él mismo, lo que implica una mirada extremadamente restringida de las capacidades y responsabilidades de los usuarios en el mejoramiento de su propio hábitat.

Al respecto, Víctor Pelli distingue tres usos diferentes del término autoconstrucción. En un comienzo se utilizó para identificar los procesos espontáneos que los habitantes de un asentamiento realizaban para mejorar su condición habitacional sin ningún tipo de respaldo ni marco institucional. Este uso del término está fundado en la observación de los hechos reales en las comunidades, y su atención radicaba en la valoración positiva hacia los modos que los sectores populares tenían de intervenir en su realidad habitacional, frente a la homogeneización de las políticas de vivienda masiva centralizada. Respecto a ésta crítica, hay dos vertientes más que son representadas por distintos actores sociales. Una de ellas es la representada por sectores empresarios y profesionales de la construcción, que en su preocupación por reducir costos y tiempos promueven la prefabricación e industrialización de los procesos constructivos, lo que adscribe al paradigma de la modernidad y sólo tiende a perfeccionarlo. La otra vertiente responde a sectores profesionales y académicos que cuestionan las soluciones importadas de modelos extranjeros de vida urbana moderna, por lo que ponderaban la necesidad de rescatar los aspectos propios y característicos de la realidad latinoamericana (Pelli, 2007). Si la primera corriente atiende principalmente los productos y procesos, la segunda estará enfocada en los sujetos y sus expectativas.

La primera desarrolló programas que atendían la reducción de costos y para ello comprometían a los usuarios en su aporte como mano de obra para construir sus casas, es el caso del sistema ATEPAM (Asistencia Téc-

nica, Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua) en años 60 en la Pcia. De Buenos Aires. Los modelos estaban preconcebidos por técnicos sin consulta previa a los futuros usuarios, que se comprometían a participar como constructores, hecho que redundará en el segundo uso del término *autoconstrucción*. No ahondaremos en este caso ahora, ya que será analizado en profundidad en el capítulo 5. No obstante, nos interesa relacionarlo con las ideas de Turner en cuanto a modelo de gestión, el sistema ATEPAM fue un modelo descentralizado (por momentos) que trabajó con organizaciones intermedias, pero finalmente fue desactivado en favor de la centralización de las políticas de vivienda en el FONAVI en 1977. Su extensión fue exigua, dado el modelo de gestión y construcción propuesto, no obstante permitió poner en práctica algunas ideas de “soluciones alternativas” al problema de la vivienda. El alcance de la participación, limitado al aporte de mano de obra, será uno de los objetos de crítica, cuya segunda vertiente -que desarrollaremos a continuación- pretende saldar.

Decimos que la última vertiente se propone la necesidad de poner en valor el rol de los habitantes en tanto protagonistas de las decisiones y no sólo como constructores. Según este ideario, estos programas debían tender a que “los *beneficiarios* de las acciones institucionales de vivienda, los habitantes, tengan protagonismo en las decisiones de diagnóstico, solución y procedimientos de solución, así como el control y administración de los procesos. El aporte ‘externo’, financiero, técnico, jurídico, político, se diseña e implementa de manera de alimentar el accionar de los grupos de decisión, control y gestión integrado por los técnicos y la mayor cantidad posible de actores involucrados en el proceso de solución (Pelli, 2007: 98)”. De esta forma, el Estado queda inscripto en lo que denomina “externo”, y los habitantes tienen el protagonismo en la toma de decisiones respecto a procesos y productos, esta concepción tiende a distribuir el poder entre los actores involucrados y la relación Estado-Técnicos-Comunidad.

Este último modelo de intervención, que Pelli denomina *autoconstrucción asistida* tiene a su vez diversas modalidades, por un lado la acción gubernamental puede intervenir reforzando -sin modificar- la estructura propia de los procesos espontáneos, o bien puede incidir en la modificación

o institucionalización de estos procesos autogestionarios-autónomos, lo que implica una fórmula de co-gestión entre la población y el Estado.

Para cerrar, hemos analizado los debates en torno a la vivienda y la participación de los habitantes en los procesos de producción de hábitat, las distintas nociones colaboran en la comprensión conceptual de los términos de autoconstrucción aplicados a la vivienda, aunque sus variantes aplicadas en programas concretos no siempre son excluyentes entre sí y por cierto se reconocen fronteras permeables entre ellos. En el análisis de casos de esta tesis, podrán verificarse la incidencia de estos conceptos en sus distintas acepciones y su real tensión en acciones concretas, relacionando actores y procesos de transformación de hábitat en asentamientos informales.

Paradigmas urbanos; contexto global y consecuencias locales

CAPÍTULO 03

3.1 / Introducción

Este capítulo recorre brevemente los paradigmas urbanos hegemónicos durante la segunda mitad del siglo XX, para arribar a un contexto actual y local que pretende superar cierta antinomia y repensar su complementariedad. Presentaremos ciertas ideas y debates sobre la planificación urbana, en tanto disciplina de pensamiento y acción sobre la cuestión urbana, por lo cual recurriremos a explicitar los diversos contextos globales que condicionan e inciden en las respuestas locales de gestión urbana.

El análisis de los paradigmas estará enfocado en su propuesta instrumental y objetivos socio-espaciales destacados, así como las condiciones político-institucionales que las posibilitan. Nos interesa relacionar modelos de gobierno / políticas socio-económicas / modos de gestión urbana / escala de actuación. Finalmente desarrollaremos un cuadro comparativo con las distintas etapas y sus principales características.

3.2 / Los cuestionamientos a la planificación tecnocrática

La Planificación Urbana Tradicional (PUT) alcanza su mayor esplendor en el período de la segunda posguerra¹ caracterizado por la urbanización, industrialización y modernización promovido a partir de un Estado de Bienestar con fuertes políticas públicas, un período de notable crecimiento basado en el pleno empleo. David Kullock no duda en afirmar que para éste modelo de gobierno “la Planificación Urbana era uno de sus componentes esenciales” (Kullock, 2010: 245). Esta etapa finaliza a partir de una combinación de múltiples factores.

Es al finalizar los años ´60, cuando las nuevas dinámicas económicas y sociales ponen interrogantes sobre los fundamentos de la planificación. “El freno al crecimiento demográfico, las transformaciones productivas, los nuevos problemas en los centros urbanos, configuraron un panorama muy diferente al que planteaban las previsiones elaboradas al proyectar las tendencias de períodos anteriores” (Novik, 2003: 141).

Kullock (2010) sintetiza los límites que se presentan a la planificación tra-

¹ La aplicación de la Planificación Urbana para la reconstrucción de la Europa de la posguerra y su utilización como herramienta de desarrollo para los países socialistas le proporcionan gran legitimidad y la constituyen como modelo para la enseñanza y ejercicio profesional en nuestro país, como en otros latinoamericanos. Kullock, en Planificación y Gestión del Territorio, Seminario de Urbanismo y Ciudad, PROPUR, FADU, UBA, 2010



Plan Director para Buenos Aires. 1958

dicional en dos grandes cuestiones: Por un lado (1), un límite **Político - Institucional**, acerca de la capacidad de incidir en los procesos de toma de decisiones de gestión pública dado el marco condicionado por los nuevos factores de poder hegemónicos y el desplazamiento del Estado. Por otro (2), un límite **Cognitivo** (de orden epistemológico), que criticaba la relativa capacidad de conocimiento y prospección sobre aspectos complejos como los fenómenos socio-territoriales.

A fin de rastrear los fundamentos a éstas críticas se deben considerar algunos procesos que implicaron grandes transformaciones, los cuales si bien se iniciaron por los años '70, siguieron acentuándose hasta el final del siglo XX.

Para describir el contexto de la época debemos considerar algunos factores, como ser la declaración de la inconvertibilidad del dólar en 1971 y las devaluaciones de esta moneda que entre 1971 y 1973 pusieron fin al sistema monetario de Bretton Woods². La decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de aumentar el precio del crudo en 1973 terminó con el petróleo barato que había facilitado el crecimiento de la posguerra. Como consecuencia de estos cambios creció la inflación, se redujeron las tasas de crecimiento y aumentó el desempleo. Importantes industrias —incluso sectores industriales enteros— se vieron obligados a reconvertirse: debieron introducir innovaciones tecnológicas, ahorrar energía y reducir sus plantas de personal. Muchas de estas reconversiones contaron con el apoyo de los Estados nacionales, que tendieron a privilegiar la mejora de las estructuras productivas por sobre los gastos sociales. El panorama productivo se caracterizará por el aumento del desempleo, áreas productivas abandonadas y un capital en busca de nuevos lugares menos costosos.

2 Los acuerdos de Bretton Woods son las resoluciones de la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, realizada en 1944, donde se establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. En él se decidió la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, así como el uso del dólar como moneda internacional.

La salida de la crisis de la década del '70 tuvo un alto costo en términos políticos-institucionales. Su rasgo principal fue el **questionamiento teórico y práctico del Estado de Bienestar**, que para sus críticos, era quien creaba las condiciones para el estancamiento económico, al limitar los beneficios empresariales y reducir en consecuencia las posibilidades de inversión. El Estado Benefactor que intervenía activamente en los procesos socioeconómicos y garantizaba el bienestar general apoyado sobre principios de solidaridad social resultaba coherente para el desarrollo de la planificación urbana. No obstante, la **postulación del modelo neoliberal** apoyado en el libre juego de la oferta y la demanda viene a sustituir el modelo, alentado por una supuesta mayor eficiencia en la gestión y resolución de problemas socioeconómicos. De esta manera el Estado Benefactor resulta innecesario. En nuestro país, a través de la Reforma del Estado se instaura un nuevo Estado *privatizador* que traspasa a los agentes privados ciertas funciones y responsabilidades tradicionales. A partir de ese momento, la intervención del Estado es desplazado como árbitro de las relaciones socio-económicas, y se caracterizó por una menor preocupación por las reivindicaciones sociales. Las políticas públicas estarán signadas principalmente por la liberalización de la economía y la descentralización de decisiones. En dicho contexto, la planificación no tiene espacio ni capacidad de incidencia en la gestión. La ofensiva conservadora mundial tuvo dos líderes principales: Ronald Reagan y Margaret Thatcher. En nuestro país, Martínez de Hoz será quien promueve la liberalización de la economía.

En el terreno *social*, el precio pagado por la contención de la inflación y por la reconversión de las industrias obsoletas fue un importante aumento en la tasa de desempleo. La sustitución del Estado y el modelo de desarrollo aceleró determinadas problemáticas incipientes en las ciudades: carencia de vivienda, servicios y equipamientos. El hábitat de la pobreza materializado en las denominadas villas miseria³ paso de ser un hábitat transitorio en espera del augurado progreso social, a convertirse en algo permanente. Por otro lado, Kullock (2010) afirma que la disparidad social

3 Además de las villas miseria, reconocemos otras tipologías de hábitat popular, como ser: inquilinatos, casas tomadas, los sin techo, nuevos asentamientos urbanos, etc. Se hace mención a las villas miseria como “expresión más evidente”. (Kullock, 2010)

y la amplia difusión del uso del automóvil privado propiciado en parte por las nuevas autopistas urbanas, sumado a situaciones de inseguridad, dio lugar a lo que se llamó “suburbanización de las elites” (Torres, 1998), mediante tipologías como barrios cerrados, clubes de chacras, *countries*, etc. expandiendo los límites de la ciudad. De ésta forma se va consolidando una **nueva ciudad fragmentada**.

Los sectores sociales desplazados a partir de una creciente segregación socio-espacial y nuevos movimientos sociales pos materialistas serán nuevos actores en el debate urbano⁴. La consideración de la dimensión cultural empieza a poner atención en la participación social de la toma de decisiones urbano-habitacionales y algunas iniciativas postularán la alternativa de la autoconstrucción frente a la crítica hacia los hiperconjuntos habitacionales desarrollados durante el Estado de Bienestar posibilitados bajo condiciones de pleno empleo que se tornan insostenibles para la población residente en el nuevo contexto.

Referente a la cuestión ambiental, en 1972 el Club de Roma⁵ publica el informe titulado “Los límites al crecimiento”. En el mismo se realiza una evaluación acerca de las posibilidades de continuidad del crecimiento económico en el planeta. El problema central que planteaba el estudio era, como señala Víctor Urquidi⁶, “el de la capacidad del planeta en que convivimos para hacer frente, más allá del año 2000 y bien entrado el siglo XXI, a las necesidades y modos de vida de una población siempre creciente, que utiliza a tasa acelerada los recursos naturales disponibles, causa daños con frecuencia irreparables al medio ambiente y pone en peligro el equilibrio ecológico global -todo ello en aras de la meta del

4 El pos materialismo es una tendencia de cambio cultural identificada por el politólogo Ronald Inglehart como resultado del aumento general de la seguridad y crecimiento económico.

5 El Club de Roma es una organización con importante posición en temas ambientales. Tiene entre sus miembros a científicos, economistas, políticos y asociaciones internacionales.

6 Víctor Luis Urquidi Bingham (Francia, 3 de mayo de 1919 - Ciudad de México, 24 de agosto de 2004) fue un funcionario público, economista y académico mexicano.

crecimiento económico, que suele identificarse con bienestar” (2000: 181). Las conclusiones del informe resultan pesimistas, ejemplifica una preocupación que tuvo creciente difusión desde la década del ‘70 en adelante. La cuestión por armonizar el crecimiento económico y el mantenimiento de condiciones ambientales adecuadas fueron temas predominantes de discusión del momento.

“En el campo académico se viró desde el planeamiento físico a un enfoque que ponderaba lo social y lo económico (...), frente a las limitaciones del poder estatal, se llevaron a cabo investigaciones cuyos ejes de análisis prioritarios fueron los actores sociales y los factores estructurales intervinientes en las modalidades de urbanización, los movimientos sociales y el poder local.” (Novik, 2003: 142). En este sentido, el crecimiento acelerado de la denominada ciudad informal frente a la ciudad formal pone en evidencia la problemática de una ciudad real que dista del ideal planificado. Será Henri Lefevre quien en 1968 reivindica el derecho a la ciudad, critica al racionalismo moderno de los grands emsembles como concepción consumista de las sociedades, que convierte al espacio público en mercancía y provoca segregación espacial.

En relación a las transformaciones del *campo epistemológico*, en tanto capacidad de conocimiento y predicción de los procesos complejos como los socio-territoriales, se derrumban las certezas sobre las cuales operaba la planificación tradicional para comprender los fenómenos socio-urbanos que se caracterizan por ser multidimensionales, complejos y dinámicos; presentan diversidad de aspectos que están interrelacionados y en cambio permanente. Por lo tanto, si hay cierta incapacidad para comprender los fenómenos urbanos, no es esperable que se pueda prever su futuro y operar sobre dicha prospección. La certeza del determinismo se derrumba ante las disparidades entre las predicciones efectuadas y la realidad concreta, así como se discute la supuesta racionalidad del campo disciplinar que se conforma por diversidad de agentes de la gestión con carga ideológica propia. No existe una racionalidad unívoca sino más bien distintas subjetividades, tanto desde los aportes disciplinarios como de otros actores que inciden sobre los fenómenos urbanos, entre ellos, los agentes

políticos y empresariales, por citar algunos. (Kullock, 2010)

Siguiendo a Kullock, surgen nuevas respuestas a la planificación tradicional, en dos direcciones: 1. Las que tienden al **perfeccionamiento** de la P.U. en base a las críticas y deficiencias, y 2. Las que pretenden **sustituir** a la planificación por medio de alternativas de actuación.

El primer grupo de propuestas de perfeccionamiento de la PU puede agruparse según cuatro aspectos: (i) los contenidos de los planes, (ii) la escala de actuación, (iii) la metodología y (iv) los actores sociales convocados.

(i) En cuanto al **contenido** de los planes, la crítica se focaliza en la predominancia del carácter *espacialista* de la PU y en la compartimentación temática y escasa jerarquización de los contenidos, por lo que se propone enfoques integrales, sistémicos y estructurales.

(ii) Respecto a la **escala** de actuación, en contraposición a la escala urbana tradicional se postula la planificación local para la escala barrial.

(iii) En cuanto a lo **metodológico**, se propone el plan-proceso en reemplazo del plan-libro, así como la *gestión planificada* ante la separación tradicional entre la elaboración de los planes y la gestión concreta.

(iv) Por último, frente la hegemonía de los profesionales de la PU en tanto formuladores de diagnósticos y propuestas, surge la *planificación participativa* donde el técnico es un actor más del universo de **actores** intervinientes en la ciudad.

En el segundo grupo que tienden a la sustitución de la PUT, se identifican tres corrientes: El (i) **ambientalismo** orientado a la gestión ambiental, la (ii) **Planificación Estratégica** que elabora planes homónimos y finalmente el (iii) **proyecto urbano** (llamado Urbanismo Fragmentario por el autor) que interviene proyectualmente sobre fragmentos de la ciudad.

(i) El denominado *ambientalismo* se incorpora a la agenda internacional a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972, que si bien se inicia contraponiendo “Desarrollo vs. Ambiente”, es en 1992 en la Conferencia Mundial de Río de Janeiro donde se postula el denominado Desarrollo Sustentable y da por superada la antinomia, remarcando el carácter social e intergeneracional del desarrollo. Finalmente, luego de décadas de controversias, la planificación urbana ha asumido los objetivos del ambientalismo como propios, otorgándole a su vez el bagaje metodológico necesario, más allá de algunos instrumentos singulares aportados por la Gestión Ambiental.

(ii) La *planificación estratégica*, con origen en el campo militar y también en el empresarial, se caracteriza por su acercamiento a la acción para el logro de determinados objetivos específicos, contextualizada originalmente por la liberalización de la economía en la década del '80, la escasez de recursos públicos y la descentralización gubernamental. Pretende incorporar todos los aspectos de la realidad frente al espacialismo de la PU tradicional, convoca al consenso entre actores y actúa a su vez en la escala local para resolver problemas puntuales. Propicia la selectividad de la actuación tanto a nivel diagnóstico como propositivo.

(iii) Finalmente, el denominado *urbanismo fragmentario* que actúa sobre la ciudad mediante proyectos urbanos, por lo general destinados a reconversión de áreas obsoletas para albergar las nuevas actividades requeridas por el modelo neoliberal. Resulta así, respecto a las dos anteriores, una pretensión de sustitución más drástica sujeta a los intereses sectoriales y en oposición a la mirada totalizadora de las otras corrientes de actuación urbana. No obstante, proporciona respuestas de transformación concreta para determinados sectores de la ciudad.

3.3 / Postulación del proyecto urbano como modo de sustitución

Entre las propuestas de sustitución de la planificación tradicional, el denominado *urbanismo fragmentario* (o proyecto urbano) resulta el más radical, lo cual lleva implícitamente la postulación acerca de lo innecesario de la reflexión sobre la totalidad de la ciudad que perseguían los antiguos planes así como la instancia de un pormenorizado diagnóstico. Esta corriente de pensamiento supone la conveniencia de actuar a través de proyectos específicos, dando prioridad a los aspectos físicos y formales sobre sectores urbanos estratégicos, los cuales redundarían en nuevas transformaciones positivas sobre el resto del tejido urbano, visión homóloga al denominado “efecto derrame” del modelo neoliberal emergente de la crisis de los estados de bienestar.

Se pueden agrupar ciertas posturas que serán determinantes en la emergencia del proyecto urbano. Se produce un giro hacia un planteo menos analítico (imposibilidad del planeamiento de predecir) y más proyectual. Aldo Rossi condensa parte de sus investigaciones morfo-tipológicas en su libro *La Arquitectura de la Ciudad* (1966). Rescata los espacios significativos de la ciudad, define a los *elementos primarios* como construcciones que cumplen un rol dentro de la ciudad, más allá de sus funciones específicas, como estructurantes y significantes de la forma urbana y de la memoria colectiva.

A partir de estos cuestionamientos, el patrimonio construido y los imaginarios sociales se transformarán en insumos proyectuales. La reconversión de los valores patrimoniales (y por tanto culturales) de la ciudad sustentaron las operatorias en los centros históricos. En este sentido, la Carta

de Venecia de 1964 y las convenciones de la Unesco para protección del patrimonio (1972) manifiestan ésta concepción patrimonialista.

“50 años de arquitectura moderna no han podido consumir su divorcio respecto de la historia y la ciudad, que aparecen ahora, una vez superadas las simplificaciones doctrinales de las vanguardias, como indisolubles (...) Es el momento de conectarse con la historia, la causa de la arquitectura debe en lo sucesivo identificarse con el derecho a la ciudad.” (Castex, citado en Sáenz Gutiérrez, 2006: 46). Si la crisis del planeamiento dará paso a la arquitectura y el proyecto localizado, dejando de lado los grandes planes urbanos modélicos como modo de intervención en la ciudad, ese nuevo proyecto debe rescatar los valores simbólicos e históricos.

En torno a estos planteos, se van formulando los primeros pasos respecto al rol del espacio público y el proyecto urbano. La *progettazione* italiana, como un repliegue hacia el ámbito del diseño arquitectónico (Sáenz Gutiérrez, 2006), fue una de las salidas en torno al debate sobre las modalidades de operar en la ciudad y sus formas. La tensión entre la relativa capacidad de incidir en procesos complejos como los socio-territoriales versus la alternativa de proyectar fragmentos urbanos sientan la base de una instancia intermedia entre el urbanismo y la arquitectura. La planificación del territorio frente al proyecto de ciudad.

El fracaso de los grandes conjuntos y planes urbanos modernos (como los resultados de los congresos CIAM) pone en crisis la hipótesis que

el orden espacial traería aparejado un orden social deseado. Las grandes intervenciones habitacionales desde el ámbito estatal, basadas en un continuo crecimiento y sostenidas bajo la condición del pleno empleo entran en crisis bajo el nuevo contexto de creciente marginalidad y exclusión productiva de los sectores afectados.

Ya en los '80, la intervención sobre el espacio urbano desplazó a los temas habitacionales. En nuestro país, la magnitud y masividad de las obras de vivienda Estatal durante los gobiernos peronistas no tuvieron réplica en los sucesivos períodos, hasta tanto entrado el siglo XXI, superado el modelo neoliberal.

El encogimiento del Estado –que significará la imposibilidad de actuar sobre la totalidad del conjunto- supone la opción de incidir en el territorio desde acciones puntuales estratégicas, que logren un círculo virtuoso sobre el resto del territorio. Pues “No se trata de producir una parte de la ciudad, sino desencadenar un proceso (...) la composición urbana debe desarrollarse en el tiempo y no sólo en el espacio” (Pinon, 1992: 48)⁷.

En Argentina, ésta concepción de acciones puntuales (bajo el slogan de “realizables”) para desencadenar procesos, se expresa en el concurso Veinte Ideas para Buenos Aires de 1986, surge como una respuesta al modelo de planes urbanos. Bajo la concepción de proyectar el territorio versus planificar, toman protagonismo los arquitectos y diseñadores. “Éstas acciones procuraban valorizar el espacio público en un conjunto de áreas dinamizadoras por medio de acciones fragmentarias con efectos multiplicadores” (Novik, 2003: 144). Así el espacio público desplaza a la cuestión habitacional de la agenda urbana, implica una ruptura en los modos de pensamiento y acción sobre la ciudad.

En este panorama, el abordaje de la cuestión urbana será: programas y proyectos más específicos de corto plazo, negociación entre actores y emprendimiento fragmentarios como oportunidades ya sea de inversión económica (imagen pretendida para los desarrolladores) y/o reconver-

sión física de un entorno inmediato (imagen pretendida para los vecinos).

Cuatro conceptos dan cuenta de ésta postulación de sustitución total de la actuación profesional: (i) Respecto a la escala de actuación; se desplaza la escala urbano-regional o incluso urbano, en cambio se operará sobre sectores urbanos. (ii) En cuanto a los contenidos, predominan los aspectos físicos y formales, incluso sobre los funcionales. (iii) A partir de la apuesta al proyecto físico, se abandona la necesidad de diagnóstico previo como base y fundamento de la intervención. Y (iv) respecto a los actores intervinientes; se consolida la supremacía profesional, principalmente de diseñadores y arquitectos.

Kullock analiza seis aspectos del proyecto urbano como respuesta directa a la planificación, se puede sintetizar en el siguiente cuadro:

ASPECTO	PLANIFICACIÓN URBANA TRADICIONAL	PROYECTO URBANO
ACTORES POLÍTICOS	Primacía del Estado	Emprendimiento privados/sectoriales
ACTORES PROFESIONALES	Interdisciplinario / Cientificista	Predominancia de Arquitectos / diseñadores
OBJETIVOS	Desarrollo y equidad social	Revitalización zonas
BÚSQUEDA	Metas globales	Recuperación valores formales e inmobiliarios
PROCESOS	Diagnóstico integral – propuestas	Propositivo – proyectual – formal
PRODUCTO	Planes y metas globales	Plan sectorial, obras puntuales

Fuente: Elaboración propia en base a David Kullock, Seminario de Urbanismo y Ciudad, PROPUR, FADU, UBA, 2011.

7 Programa de Acciones Inmediatas en Madrid, 1985

1. Los *actores políticos*; la P.U.T. se apoyaba en la necesaria y ascendente primacía del Estado, cuya achicamiento luego de la instauración del modelo neoliberal implicó el ascenso de nuevos agentes de poder en la transformación de la ciudad. El proyecto urbano asume el corrimiento de este actor hegemónico tradicional y orienta sus intervenciones en emprendimiento privados sectoriales.

2. Los *actores profesionales*; la conformación de equipos interdisciplinarios, se reemplaza por la primacía de los profesionales del diseño, como los arquitectos. Las cuestiones físicas y formales asumen el protagonismo de las intervenciones.

3. Los *objetivos*; el desarrollo y equidad social de la PUT apoyado en un Estado Benefactor, es reemplazado por objetivos específicos destinados a revitalización de zonas de oportunidades, principalmente. Estos incidirían sobre el resto del tejido a fuerza de derrame según el lema de la época.

4. La *búsqueda*; la ausencia del Estado Benefactor implicó el descrédito de lograr metas globales, lo que implicó un resurgimiento de los valores formales de acuerdo a criterios inmobiliarios principalmente, lo que reconoce el poder del mercado en el modelo actual neoliberal.

5. El *proceso*; si en la PUT el diagnóstico era el fundamento y base de las propuestas, el proyecto urbano abandonará la instancia de estudio previo integral y cobrará preponderancia lo propositivo-proyectual.

6. El *producto*; hemos descripto que la PUT perseguía metas globales a través de planes integrales de escala urbano-regional, el proyecto urbano se restringirá a obras puntuales o proyectos específicos sectoriales.

No obstante, nos proponemos algunos puntos complementarios. Respecto al (1) rol del Estado específicamente, a pesar de la supuesta pasividad en el nuevo paradigma, cumple una actuación determinante en los nuevos desarrollos urbanos: Aporta los terrenos, provee infraestructura (cuando se requiera) e instrumenta las leyes regulatorias. Otra característica que



Ficha del concurso 20 ideas para Buenos Aires

los distingue es lo referido a (2) lo cognitivo, la imposibilidad de predecir en temas complejos y dinámicos como los socio-territoriales, supone el alejamiento del carácter cientificista de la PUT. y reemplazado por una apuesta a lo propositivo. Esta metodología, sin duda en origen de las disciplinas proyectuales -que toman mayor relevancia en el nuevo contexto- se apoya en la premisa de “ensayo-error” característica de la didáctica

del diseño, pues se trata de un acercamiento al hecho urbano a partir de propuesta-evaluación-corrección. Por último (3), si los instrumentos por excelencia de la PUT. fueron los planes generales con una mirada multidimensional y programa temáticos específicos, el proyecto urbano operará mediante la elaboración de plan de masas y factibilidad económico-financiera para atraer inversiones con la fórmula público-privado.

ASPECTO	PLANIFICACIÓN URBANA TRADICIONAL	PROYECTO URBANO
ESTADO	Desarrollo integral	Aporta terreno, infraestructura y leyes regulatorias
LO COGNITIVO	Prospección - predicción	Propuesta-evaluación-corrección
INSTRUMENTOS	Planes generales y programas temáticos	Proyectos: plan de masas y factibilidad económica-financiera

Si la década del '70 supone la desaparición de los Estados de Bienestar, dando lugar al modelo liberal en un Estado achicado, esta oposición política-institucional se traducirá en términos de gestión urbana con la **dicotomía plan vs proyecto**. Las políticas urbanas tecnocráticas se van diluyendo con la aparición de conceptos de participación y el llamado urbanismo de fragmentos que preferimos denominar como proyecto urbano.

3.4 / El proyecto urbano en contexto neoliberal

Luego de la crisis de los años ´70, se dan las condiciones para la emergencia del modelo neo-liberal –iniciado en nuestro país desde el golpe cívico-militar del ´76 y alcanza su mayor crudeza en la década del ´90-, entendiéndose así a la política económica que pretende reducir la intervención estatal económica y social, defendiendo el libre mercado capitalista como garante del equilibrio institucional. La confianza en la auto regulación de los mercados garantizarían el equilibrio social y mejoraría por *derrame* las condiciones de los sectores más vulnerables, limitando las funciones del Estado.

En 1992, Francis Fukuyama expone una polémica tesis: El fin de la Historia y el último hombre. Afirma que el motor de la historia, que es el deseo de reconocimiento, se ha paralizado en los ´90 con el fracaso del régimen comunista, que demuestra que la única opción viable es la democracia liberal tanto en lo económico como en lo político. Se constituye así el llamado pensamiento único: las ideologías ya no son necesarias y han sido sustituidas por la economía.

La caída del muro de Berlín, la implosión de la URSS, el fin de la guerra fría y la imposición del Consenso de Washington con su listado de políticas económicas consideradas por los organismos financieros internacionales y centros económicos como el mejor programa económico que los países *en vías de desarrollo* debían aplicar para impulsar el crecimiento, generan un proceso de globalización con transformaciones económicas, sociales,

culturales y tecnológicas a gran escala, que terminan de consolidar la interdependencia entre países, unificando mercados, sociedades y culturas. La uniformidad en las regulaciones (pretendidamente, ya que los países periféricos son quienes debieron afrontar las políticas y roles en peores condiciones que los países centrales) nacionales/internacionales, promoviendo mayor competitividad y seguridad jurídica para garantizar la mayor rentabilidad del capital implicó una profunda transnacionalización de los mercados y tangencialmente de las soberanías políticas reales.

“Una de las características principales es el predominio de las tecnologías de la información y el aumento de la movilidad y liquidez de capital. (...) Los procesos económicos traspasan las fronteras. Este cambio se da como resultado de la privatización, desregulación, apertura de economías domésticas a empresas extranjeras, así como por la participación de los actores económicos nacionales en los mercados globales”. (Sassen, 2001: 177) Saskia Sassen afirma que la globalización implica un nuevo tipo de estructuración organizacional, define “la ciudad global”⁸ como la especificidad de lo global a medida que se va estructurando en el período contemporáneo.

⁸ *Ciudad global* también es un concepto de geografía urbana promovido por el departamento de geografía de la Universidad de Loughborough. Se aplica a las ciudades que cumplen con una serie de características emergentes al efecto de la globalización.

El fenómeno de las mega-ciudades, como describe Borja y Castells, son gigantescas aglomeraciones territoriales de seres humanos, por encima de 10 millones. Aunque lo que las define no es sólo su tamaño, sino en realidad los nodos de la economía global y de las naciones poderosas. Todas estas ciudades conectan a la economía mundial procesos y funciones que afectan a millones de personas. “Articulan la economía global, conectan redes informacionales y concentran el poder mundial, pero también son receptáculos de inmensos sectores de la población que lucha por sobrevivir. Concentran lo mejor y lo peor de nuestras sociedades, desde los innovadores y los poderosos, hasta los sectores socialmente irrelevantes desde el punto de vista de la lógica implacable del sistema” (Borja, Castells, 1998: 437). Es decir, representan la dicotomía del fin del siglo XX, conectadas externamente a redes globales mientras que internamente están desconectadas de aquellos sectores marginados y disfuncionales al sistema. Esta dualización ha sido estudiada por Hardoy y Satterthwaite en “La ciudad legal y la ciudad ilegal” (1987), donde las necesidades habitacionales insatisfechas de los pobres en los países sub-desarrollados construyen por fuera de toda norma sus viviendas como la única forma de supervivencia. A diferencia de la denominada ciudad legal, ésta porción de territorios de la pobreza es la que crece más rápidamente.

Desde el punto de vista cultural, predominan valores individualistas y cosmopolitas, generando una sociedad de red. Socialmente, se produce un aumento exponencial de la brecha socio-económica. Produciendo en las ciudades, y principalmente en los países en vías de desarrollo, mayor fragmentación socio-espacial.

Respecto a la gestión urbana, del planeamiento tecnocrático basado en un poder central fuerte (plan como totalidad) al nuevo contexto de Estados pequeños y mercados poderosos, los proyectos específicos -pretendidamente pragmáticos- tomarán mayor relevancia. Durante los años '80 hay una notable predominancia sobre los espacios públicos mediante diversos proyectos urbanos. El rol del arquitecto/diseñador predomina en la cuestión urbana, y así la primacía de los temas formales, recuperación de los valores simbólicos y materiales de la ciudad tradicional, permitien-

do intervenciones a corto y mediano plazo. Durante estos años se profundizarán los grandes proyectos, intervenciones de autores de renombre darán prestigio a las acciones proyectuales. Estas acciones estarán instrumentadas por corporaciones de desarrollo, generalmente asociando Estado con capitales privados. Para los defensores de éste tipo de acciones, las mismas propiciaban la interacción virtuosa entre la esfera pública y privada, “canalizando la multiplicidad de actores intervinientes en la producción de la ciudad, al modo de un último baluarte del urbanismo pragmático” (Novick, 2003: 146). Para sus detractores estuvieron al servicio de los capitales especulativos, la privatización de servicios y empresas públicas, los organismos internacionales de crédito y el ingreso especulativo de capitales en un contexto de convertibilidad posibilitaron la primacía del mercado sobre un Estado ausente.

Las políticas urbanas estuvieron en función del marco hegemónico de los 90, donde la primacía del mercado y la imposición de la globalización implicaba que las ciudades también eran factor de competitividad, de acuerdo a la idea de “ciudades globales”, los grandes centros urbanos del mundo debían competir entre sí para atraer inversiones, los slogans de la época serían “ciudad competitiva”, “ciudad gobernable”. En tal contexto, el proyecto urbano se vuelca a las intervenciones más destacadas en función del marketing urbano demandado, “el espacio público se transformó en vidriera de ciudades donde el mercado seleccionaba localizaciones privilegiadas y abandonaba a su suerte las áreas postergadas” (Novick, 2003: 146). Es un hito de éstos procesos los Docklands de Londres (1991), que generaron decenas de hectáreas en ciudad de negocios, a partir de la renovación y rehabilitación de infraestructuras existentes frente a las aguas londinenses. En nuestro país, se observa la huella territorial de éstos procesos como el caso de Puerto Madero, basado en la corporación de desarrollo CAPMSA⁹, creada con el fin específico de urbanizar el área del antiguo puerto. El *water front* porteño puede ser considerado como el caso más paradigmático de las políticas urbanas neoliberales de los

9 CAPMSA: Sociedad anónima integrada en partes iguales por el Estado Nacional y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires- hoy Gobierno de la Ciudad-



Fotografía de Puerto Madero y Costanera Sur

años '90, que si bien debía recuperar un sector degradado de la ciudad y fortalecer el centro histórico, su resultado fue un magnífico escenario para la especulación inmobiliaria y extracción de renta urbana de parte de los inversores. Su ejecución coincidió con las políticas de privatización del primer tramo del gobierno menemista. Puerto Madero, como así también otros proyectos urbanos como ser el Tren de la Costa, El Abasto o Warnes, pretendidamente destinadas a renovar un sitio a partir de una operación puntual (Aguilar, 2002), fueron el centro de los debates urbanos.

Daniela Szajnberg (2008) afirma que desde el retorno a la democracia el espacio público fue el tema relevante en los trabajos prácticos de las cátedras de arquitectura en la FADU - UBA, apoyado por el impulso del urbanismo fragmentario a través de la acupuntura y marketing urbano desarrollado desde la agenda urbana hegemónica, por tanto la gran camada de estudiantes en ese período ha sido formada en la concepción de proyecto urbano como reconversión de áreas específicas de oportunidad para desarrollar proyectos. Las instituciones profesionales acompañaron la nueva agenda. Los temas predominantes de la planificación tradicional como ser el control demográfico, infraestructuras y servicios así como la vivienda fueron quedando de lado, el objeto de acción serán los espacios públicos (Novick, 2003) y se centrará en el "embellecimiento", por lo que dicha operación tan costosa implicará que los territorios seleccionados para intervenir sean los de menor conflictividad y mayor rentabilidad, "Lo que quedara fuera del sistema, por obsoleto, desconexo o conflictivo pasará a la categoría de territorio segregado" (Szajnberg, 2008: 2).

Alicia Novick aborda la cuestión del proyecto urbano y el espacio público de forma articulada, afirma que el espacio público resultó ser el ámbito privilegiado para desarrollar proyectos urbanos, caracteriza al espacio público como condensador de las relaciones sociales mientras que el proyecto da cuenta de la complejidad de las operaciones sobre la ciudad (Novick, 2003) según las nociones surgidas luego de la crisis de la planificación tecnocrática. La operatoria mediante proyectos urbanos para recalificar el espacio urbano reemplazó al plan tradicional y relegó de la agenda las cuestiones habitacionales y de equipamiento social. Se trataba

de articular el territorio por medio de acciones puntuales de supuestos efectos multiplicadores. La suposición que el proyecto urbano bajo inversión privada beneficiaría a sectores degradados bajo el pregonado *efecto derrame*, en lo fáctico estuvo al servicio de la extracción de rentas urbanas diferenciales. Se consolidó la hegemonía de los capitales privados en la acción territorial por sobre un Estado incapaz de garantizar el equilibrio social y bienestar general.

El proyecto urbano abandona la instancia de análisis como conocimiento previo desde el cual realizar un diagnóstico que derive en las necesidades de intervención. Es una apuesta al proyecto físico e implementación del mismo. Resulta en una concepción mercantilizada de la ciudad que privilegia las mejores localizaciones para el interés de los inversionistas privados. Emerge la denominada planificación estratégica (ya desde los '80) y marketing urbano ('90): ciudad como producto mercantil, y competitividad para atraer inversiones extranjeras y turismo.

La crisis del modelo neoliberal y el Estado privatizador del 2001, -retomando a Szajnberg- implicó una suerte de escepticismo hacia el tan mentado proyecto urbano de los 90, la fragmentación entre espacios de consumo y barrios de las élites a la par de la creciente densificación de villas y surgimiento de nuevos asentamientos urbanos (NAU) devino en un replanteo del campo urbano tanto a nivel de políticas públicas, como profesional y académico. La denominada crisis del modelo implicó nuevas formas de protesta y economías de subsistencia, relevó "los límites de una ciudad gobernada por las lógicas del mercado" (Novick, 2003). De acuerdo a esto, el gobierno iniciado en el 2003 impulsó fuertemente el retorno de las políticas habitacionales a la agenda política como modo de dar respuesta a la crisis habitacional pero principalmente para generación de empleo y reactivación económica. Si bien el Plan Federal de Viviendas cosechó diversas críticas tanto desde lo urbano como desde lo arquitectónico, de alguna forma implicó la re-inserción de la cuestión de la vivienda en la formación universitaria, esto significó un re direccionamiento de las instancias de investigación y extensión hacia dichas temáticas.

Finalmente David Kullock formula una hipótesis ineludible: La producción de proyectos urbanos no tiene porqué ser sustitutiva de los planes, por el contrario, la diversidad de proyectos constituye la necesaria culminación de un buen plan general. Lo que plantea es que el proyec-

to puede ser (y debe ser) perfectamente articulado con la planificación urbana y el resto de la ciudad, sin la cual es sólo una actuación aislada que contribuye incluso a una mayor fragmentación urbana (Borja, 1997).



Contraste de la Villa 31 y 31bis con Avenida Libertador

3.5 / Sobre el debate y la construcción de un paradigma local

El escenario del siglo XXI y las nuevas formas de movilización y participación ciudadana exhiben los problemas de la agenda política inmediata: informalidad, pobreza y exclusión. Bajo estas condiciones, el debate ya no podrán ser las oposiciones: plan vs proyecto, global vs local, productividad vs desarrollo sustentable, sino en cómo articular todas esas expresiones en simultáneo. En los países desarrollados, la denominada *acupuntura urbana* característica del urbanismo fragmentario desnuda los límites del modelo de actuación y produce grandes problemas de fragmentación socio-espacial debido a las operaciones de embellecimiento, lo que promueve a la planificación estratégica como forma de intervención en la ciudad. Siendo un caso paradigmático el proyecto Barcelona en ocasión de las Olimpiadas de 1992 y Proyecto Estratégico 2000, cuyo objetivo inicial consistía en generar el equipamiento necesario para las olimpiadas (alojamiento, jardines, playas) y el turismo generado, pero entendiendo la inversión con un objetivo final de generar mejores zonas residenciales, espacios recreativos y públicos de calidad. Barcelona se convierte en marca y faro del urbanismo de fin de siglo. En nuestro país, casos como el Plan Estratégico de Rosario, siguieron ésta línea de pensamiento sobre la cuestión urbana.

Mención separada merece el Plan Urbano Ambiental para la Ciudad de Buenos Aires, que si bien no es un retorno a planes tecnocráticos caracte-

rísticos de la posguerra, volvió a formular diagnósticos globales y considera a la ciudad en su conjunto inserta en una Región Metropolitana. Resulta un mix de la época, ya que atiende los conceptos de ciudad competitiva y global (mantiene los slogans de los años anteriores) de las agendas internacionales, pero atendiendo temas como el equipamiento y el tejido residencial. Desplaza las premisas de conformar el *front* de la ciudad, y se ocupa de las áreas degradadas y postergadas.

Este segundo quiebre de los paradigmas urbanos de final del siglo xx e inicios del siglo xxi puede encuadrarse en ciertas críticas respecto a la miradas dicotómicas expresadas en los capítulos precedentes. Norberto Chaves, en su ponencia en el seminario de “Hábitat y Pobreza urbana en América Latina” de la FADU-UBA plantea la relativización del protagonismo del técnico; que no es «el» actor sino uno de los múltiples actores (Chaves, 2007). El concepto de multi-actores, en oposición al profesional tecnocrático o autónomo que define planes-libros o dogmas desde su saber específico y técnico implica reconocer la imposibilidad del abordaje de lo urbano desde una mirada única. La cuestión urbana requiere de esta forma múltiples miradas, multi temporal, encuadrado en diversos niveles, orientado a todas las escalas e incorporando múltiples actores.

El concepto de “inteligencia territorial” (Sousa Santos citado en Bozza-

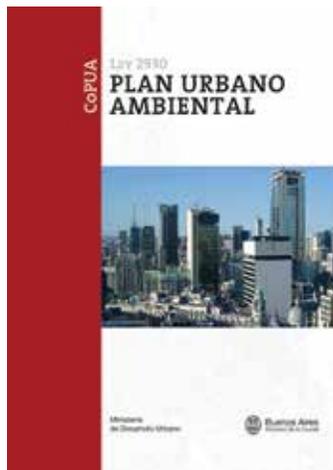
no, 2011) que entiende al territorio como el conjunto de objetos y sujetos, mediados estos últimos por la construcción de proyectos comunes, poniendo en valor identidades, atendiendo las necesidades y expectativas a fin de construir a su vez sujetos con voluntad de transformación social, surge en contraposición a la homogeneidad de la globalización. Así, los proyectos territoriales estudiarán las particularidades del territorio para incorporarlas al diseño, como instancia de mediación entre la idea de región y necesidad de pensar el territorio en su conjunto, atendiendo las particularidades. Se produce una tensión entre lo global y lo local, pero no en términos de antinomia sino como dos escalas a atender simultáneamente sin prevaler una sobre otra.

Luego de la crisis y el descrédito en la planificación y apuesta al libre desenvolvimiento del mercado, podemos afirmar que hay un retorno a la planificación Estatal, como ser el Plan Estratégico del Bicentenario (PET), donde se retorna el plan en escala Nacional. Observamos cómo la metodología tradicional de pensamiento tecnocrático que se instrumentaba

de “arriba hacia abajo”, primando lo general para luego bajar a lo local, se invierte primero rastreando y consensuando región por región para luego conformar el plan general “de abajo hacia arriba”, aunque limitado dentro del ámbito gubernamental.

A la tradicional ecuación de la planificación tecnocrática: diagnóstico>propuesta, se interpondrá una instancia intermedia: **diagnóstico>escenario>propuesta**. Esto puede observarse en los *Lineamientos Estratégicos para la RMBA* (2007) que generan una significativa variante respecto a propuestas anteriores de planeamiento: el reconocimiento de la incertidumbre y la multiplicidad de actores intervinientes en la escala metropolitana del territorio. Lejos de implicar una renuncia a la planificación del territorio y a la voluntad propositiva de los cuerpos técnicos del Estado, el esquema de lineamientos plantea una estrategia de intervención en un contexto de fragmentación urbana y política, superando el rol hegemónico del planificador de otras épocas. Los lineamientos reconocen la incertidumbre y así trabaja sobre algunos temas/dilemas a partir de plantear es-

Plan Estratégico Territorial del Bicentenario / Lineamientos Estratégicos para la RMBA / Plan Urbano Ambiental / Barrio 31. Este muestreo da cuenta de la simultaneidad y multiplicidad de escalas de pensamiento sobre la cuestión urbana: El plan de desarrollo nacional, los escenarios regionales, plan urbano local y proyecto de sector.



cenarios posibles. **Ya no hay dogmas, sino incertidumbres y escenarios que impiden la simplificación.**

Planificación y proyecto no son modos de actuación alternativos ni opuestos, sino complementarios. Los proyectos urbanos resultan una herramienta de alta potencialidad transformadora, proponiendo acciones específicas y espacialidades concretas siempre y cuando circunscripto en una visión integral de la urbe, es capaz de concertar a los múltiples actores con capacidad de incidencia en la producción de ciudad para lograr objetivos colectivos y situados.

Si en los años ´90 los territorios elegidos para desarrollar proyectos urbanos fueron los que mostraban menor conflicto social y mayores ventajas comparativas (Szajnberg, 2010), iniciado el siglo XXI observamos una cierta reversión respecto al rol del proyecto urbano en la conformación de la ciudad como un espacio inclusivo y garante de ciudadanía, priorizando los sectores más desplazados durante las políticas neoliberales de los ´90.

Las referencias latinoamericanas de proyecto urbano, tanto los realizados en el marco del programa favela-barrio en Río de Janeiro, como el Urbanismo Social de Medellín¹⁰, nos permite suponer una cierta reversión respecto al rol del proyecto característico de la década del 90 abocado a las oportunidades de negocios e imagen competitiva de la ciudad. En este contexto actúan sobre los sectores más desplazados durante las políticas neoliberales y persiguen objetivos de inclusión socio-espacial. Se emparentan principalmente por el reconocimiento del hábitat preexistente como una capital social a rescatar y mejorar, así como descartan la concepción de “anomalía” de los enclaves de la pobreza dentro de la ciudad según los cánones tradicionales.

El programa Favela-Barrio llevado adelante en Río de Janeiro, ha demostrado ser un interesante abordaje sobre la reconversión de sectores

10 A diferencia del Favela-Barrio prioriza los enclaves arquitectónicos en sectores marginales o degradados, no así reurbanizaciones integrales de barrios

marginados, intentando revertir la dualización urbana. La operatoria del programa consiste en estrategias para incorporar a las favelas a la ciudad formal, opera a través de proyectos urbanos, pero ya no será una operación escenográfica o de marketing urbano, sino como una herramienta posibilitadora de transformación socio-espacial. La premisa fundamental sobre la que se asienta es el arraigo de sus habitantes en el lugar, el traslado resulta imposible, entre otras cosas, por la magnitud de los recursos necesarios. Lo que propone es encontrar puntos de conexión que articulen la ciudad formal con la ciudad informal, reconociendo la estructura preexistente tanto desde un lado como del otro. Jáuregui¹¹ define como “urbanismo de articulación de lo físico con lo social” como aquella manera de combatir el “déficit de ciudad”, se trata de construir espacio público e incorporar servicios, equipamientos e infraestructuras, de tal manera de conectar los tejidos formales con los informales, como así también operar en la multi-escalaridad articulando el fragmento con el conjunto. De ésta manera, lo que el proyecto urbano hace es invertir la lógica Estatal tradicional que interpretaba el problema como una mera cuestión habitacional e intervenía mediante la construcción masiva de vivienda. El programa Favela-Barrio construye lo que es de todos, aquello que no pueden hacer los individuos aun con ayuda mutua, el Estado actúa para construir la dimensión pública de la favela haciéndose presente luego de su ausencia que posibilitó el crecimiento de éstas “áreas informales”. De ésta forma, el proyecto actúa como una excusa de cohesión social y suele ser utilizado como instrumento de lucha comunitaria, de negociación y de concientización en la población. El programa se centra en los espacios públicos y mantiene cierta lógica del derrame ya que explicita que el mejoramiento de la situación urbana y del ambiente en general, implicará que cada vecino invierta en su vivienda para mejorarla. No obstante, si bien el programa se centra en los espacios públicos, éstos deben ser entendidos como el espacio mediador entre el Estado y la sociedad (Gorelik, 1997), como

11 Los proyectos urbanos desarrollados por su equipo multidisciplinar en Río de Janeiro han dado un sustento metodológico a los proyectos de (re) urbanización de villas en Buenos Aires

constructor y promotor de ciudadanía.¹²

En la actualidad podemos afirmar que las posiciones tecnocráticas o del urbanismo “por fragmentos” no son alternativas ni dicotómicas, sino que resultan herramientas complementarias para articular demandas, escenarios y propuestas concretas. Se trata, en principio, de formular un plan como ordenador general del territorio y sus posibles escenarios de desarrollo, y el proyecto urbano como acción específica y concreta para lograr objetivos comunes espacializados.

Finalmente, retomamos el cuadro síntesis (pág. 51) elaborado en base a Kullock (2011) y nos proponemos adicionar una tercera columna que de cuenta del proyecto inclusivo como articulación entre el plan general y el sector que supere la dicotomía ideológicamente maximizada de la planifi-

12 Otros programas complementarios como el PAC (Programa de aceleración del crecimiento) ampliaron los objetivos, actúan directamente sobre la cuestión habitacional y grandes equipamientos. Otro programa es el Morar Carioca.

cación y el urbanismo fragmentario.

Si observamos las características del PU Inclusivo, notamos que articula algunos de los aspectos característicos de la PUT y el denominado urbanismo fragmentario (UF). Si bien el producto son obras puntuales como el UF, estos resultados se instrumentan mediante la articulación de programas públicos que podríamos llamar generalistas, de metas globales en sintonía con la PUT. Por ejemplo, los proyectos urbanos desarrollados en el ámbito del PROMEBA suelen articularse con otros programas como el “Mejor Vivir”, y la articulación espacial de éstos está dirigida por equipos profesionales donde los arquitectos, urbanistas y trabajadores sociales asumen el protagonismo en el territorio, junto a los referentes barriales que representan a la comunidad. Es decir, del *péndulo* (Murillo, 2012) donde la PUT tenía como principal actor al Estado, y frente al UF donde los emprendedores asumían el centro de la escena y poder, el PU Inclusivo requiere tanto del Estado y los técnicos como de la comunidad. Resulta evidente que el objetivo de “desarrollo y equidad social” no es necesariamente opuesto a la “revitalización de zonas” que pregona el PU Neoliberal, por

ASPECTO	PLANIFICACIÓN URBANA TRADICIONAL	URBANISMO FRAGMENTARIO (PU MODELO NEOLIBERAL)	PROYECTO URBANO INCLUSIVO
ACTORES POLÍTICOS	Primacía del Estado	Emprendimientos privados/sectoriales	Estado / técnicos / comunidad
ACTORES PROFESIONALES	Interdisciplinario / científicista	Predominancia de Arquitectos y diseñadores	Arquitectos / urbanistas / T. Social
OBJETIVOS	Desarrollo y equidad social	Revitalización de zonas	Articulación socio-espacial
BÚSQUEDA	Metas globales	Recuperación de valores formales e inmobiliarios	Justicia social
PROCESOS	Diagnóstico integral.Propuestas derivadas	Propositivo - proyectual - formal	Participación (Lectura / proyecto / gestión)
PRODUCTO	Planes y metas globales	Plan sectorial, obras puntuales	Obras puntuales / articulación con programas públicos

Cuadro síntesis. Elaboración propia en base a Kullock (2011)

lo que la “articulación socio-espacial” es un concepto superador en tanto amalgama lo físico con lo social en su inserción urbana. Pues el proyecto en barrios populares, mediado por la participación comunitaria, no genera mejoramiento espacial sin el necesario empoderamiento social. Este círculo virtuoso en la relación dialéctica entre comunidad y proyecto es el aspecto determinante del PU inclusivo como herramienta de cohesión y empoderamiento social de los sectores marginados para participar en las decisiones de la gestión territorial. Finalmente, los actores profesionales que operan en el PUI no representan diferencias significativas respecto al UF y PUT, aunque se destaca la participación de asistentes sociales dado el ámbito de vulnerabilidad social. Si bien, como observaremos en los casos seleccionados, la organización comunitaria es pre-existente a los proyectos, también en el proceso de éstos se establecen estrategias -más o menos explícitas- para redistribuir el poder de decisión hacia dentro de las comunidades, por lo que la participación de especialistas sociales colaboran en tal sentido.

Los procesos políticos y debates teóricos que se han desarrollado en la última década en nuestra región, propiciaron un escenario alentador para replantear el rol de nuestras disciplinas en un contexto con cierto retorno a los valores del desarrollismo. La oportunidad es pensar nuevas articulaciones y construir nuevos paradigmas superadores para lograr ciudades más sostenibles y más justas.

Desde ésta posición no se pretende alentar al debate “planificación vs. proyecto” o proponer modelos alternativos de urbanismo con vocación de reemplazo, sino resignificar al proyecto urbano como una herramienta necesaria y virtuosa de la planificación. Sin especialidades concretas y modos de gestión situados, el planeamiento se torna abstracto. La pregunta es: ¿Cuál es el sentido de los proyectos? ¿fragmentan o incluyen? En tal sentido, lo que denominamos PU inclusivo es un instrumento que retoma los principios de equidad y solidaridad social de la planificación y por tanto deviene en una noción superadora del urbanismo de fragmentos, pues se trata de pensar conexiones y superar la tentación de generar modelos por oposición.

3.6 / Conclusiones parciales

Analizados los distintos períodos podemos afirmar que la actuación profesional sobre la cuestión urbana está asociada a determinadas características de los modelos de Estado y Gobierno, a su vez que éstos se enmarcan en ciertos cambios y demandas de la sociedad. Los diferentes paradigmas de pensamiento y acción sobre la ciudad encuentran en cada período las condiciones que los posibilitan, condicionan y promueven.

Lo que presentamos en el siguiente cuadro es una síntesis de los modelos alternados y sus implicancias, como así también en sus características más relevantes. Por tratarse de procesos actuales de cambios complejos y paulatinos, toda referencia y concepto al modelo actual debe ser considerado provisorio y en constante revisión.

Podemos afirmar que bajo el contexto del Estado Benefactor se produce un primer cambio de paradigma (que excede a esta tesis) entre el genérico “urbanismo” hacia una “planificación urbana”. Esto se apoya en un Estado central que concentra el poder y oficia como árbitro social, así como cuenta con una constante disponibilidad de recursos debido al crecimiento económico continuo de la posguerra. Este nivel de centralización, en tanto actor principal de la organización de la sociedad, es donde la planificación tecnocrática encuentra su mayor campo de acción. El pleno empleo se constituye como supuesto que posibilita todas las operatorias y escenarios prospectivos. El crecimiento de la tasa de urbanización obliga a que la vivienda constituya el tema dominante de preocupación de las políticas públicas y planes de la época, lo que derivó

MODELO DE ESTADO	MODELO DE GOBIERNO	POLÍTICA SOCIO-ECONÓMICA	ACTUACIÓN PROFESIONAL	MODELO	ESCALA DE ACTUACIÓN	PROGRAMAS PRINCIPALES
ESTADO DE BIENESTAR / DESARROLLISMO	Centralizado, árbitro social	Pleno Empleo	Planificación Tecnocrática	Plan-libro	Urbano-regional (totalidad)	Vivienda
ESTADO PRIVATIZADOR / NEOLIBERALISMO	Descentralizado, delega funciones en privados	Efecto “derrame”	Urbanismo Fragmentario (proyecto urbano)	Acupuntura urbana	Fragmentos urbanos / sectoriales	Espacio Público
2003-2011 (NEO-DESARROLLISMO)	Ascenso del Rol del Estado, articulación de actores	Redistribución de la renta	Planificación territorial (escenarios) + proyectos específicos (realización social)	Plan-Proceso (Participativo + Estratégico)	Local y Global	Vivienda + Espacio Público + Producción

en la significativa producción masiva habitacional en nuestro país por aquella época.

El instrumento por excelencia es el plan-libro que condensa un diagnóstico minucioso sobre el cual se da respuesta mediante lineamientos espacializados sobre el territorio. Esta modalidad de lectura-propuesta se apoya sin dudas en el carácter cientificista de la concepción de los equipos inter-disciplinarios que ocupan la escena de la actuación urbana. Estos planes operarán sobre la totalidad del territorio, en procura de un equilibrio general, por lo que la escala de actuación será lo urbano-regional.

La crisis del Estado de Bienestar supone una revisión de las condiciones de actuación sobre la cuestión urbana, el Estado privatizador del modelo neoliberal apoyado en el augurado “efecto derrame”, brinda las condiciones para el ascenso del urbanismo fragmentario como modo de acción sobre los fenómenos urbanos. Si la planificación quedó asociada indisolublemente al Estado de Bienestar, el proyecto urbano ocupará un rol similar bajo el contexto neoliberal, se constituye así una contracara extendidamente fomentada. El derrame socio-económico se traducirá en términos territoriales como acupuntura urbana, donde una intervención de prestigio supondrá la generación de efectos multiplicadores sobre el resto. Las inversiones y gestión quedarán en manos de los desarrolladores y el Estado se restringirá a la promulgación de leyes reguladoras, aportar terreno e infraestructuras, esto procurará actuar sobre fragmentos de ciudad con alta potencialidad o plus valor diferencial por localización, donde el espacio público signará las preocupaciones de la época.

Finalmente, lo que postulamos es que la falsa dicotomía plan vs. proyecto queda superada bajo las condiciones del mundo real que presionan la agenda política: pobreza y fragmentación social. Algunos autores han caracterizado a los gobiernos latinoamericanos de inicios del siglo xxi y particularmente en nuestro país como “neo-desarrollistas” o por lo menos un retorno a ciertos valores del desarrollismo. Luego de las consecuencias sociales del neoliberalismo y la crisis política del 2001, surge

la necesidad imperiosa del ascenso del rol del Estado como articulador de intereses, esto sustentó su política económica en la redistribución de la renta e incipiente re-industrialización. Este rol de “articulador” tendrá su correlato en la gestión urbana, ya no como antípodas de proyecto urbano de fragmentos o planificación generalista, sino en cómo articular ambas instancias, en tanto lo global con lo local. La planificación territorial formulará los escenarios posibles de desarrollo con una mirada regional/global y los proyectos urbanos serán la especificación territorial de los objetivos, a su vez que persigue la meta de la cohesión y realización social de las comunidades. En tal sentido, el plan-libro deviene en un plan-proceso apoyado en la gestión participativa y estratégica, convocando actores y negociando intereses en procura de un crecimiento sostenible. Si el espacio público ocupó los temas centrales de años anteriores, la necesidad imperiosa de generación de empleo y el nivel de criticidad urbano-habitacional posicionarán a la vivienda nuevamente como centro de las operaciones urbanas, que junto con el equipamiento social serán traccionados a partir de **políticas de producción** local.

Las villas y las políticas urbano-habitacionales en Buenos Aires

CAPÍTULO 04

4.1 / Introducción

Reconocemos diversas manifestaciones del hábitat de la pobreza, en el Área Metropolitana de Buenos Aires predominan históricamente los inquilinatos, villas y asentamientos y hoteles-pensión, a los cuales se adicionan los casos de edificios o casas tomadas, Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) y aquellos que viven en situación de calle (homeless) como fenómeno más crítico. Algunos autores coinciden en incorporar como una modalidad de hábitat sub-óptimo aquellos hiperconjuntos habitacionales degradados. Nos interesa desarrollar la manifestación del hábitat de la pobreza en villas por las siguientes cuestiones:

- (1) En primer lugar, porque los casos de análisis de esta tesis intervienen en villas de la ciudad.
- (2) De acuerdo al objetivo de éste capítulo donde pretendemos analizar las políticas urbano-habitacionales para el hábitat de la pobreza, profundizamos en una de las tipologías que se manifiestan ininterrumpidamente durante toda la segunda mitad de siglo XX, donde se aboca esta tesis.
- (3) La tipología urbano-habitacional a analizar es lo suficientemente extendida para que el caso de estudio no sea

marginal. La población total en el AMBA pasó de 11.460.575 en el año 2001 a 12.102.253 en el año 2006¹, lo que implica un aumento de 641.678 nuevos habitantes. En cuanto a la población en villas pasó de 695.161 a 1.065.884 en el mismo período. **Estos datos concluyen que el 57% de los nuevos habitantes en el AMBA se localizan en asentamientos informales, lo que demuestra la extensión del fenómeno y su implicancia en la composición socio-espacial de la ciudad presente y futura.**

(4) Las villas y asentamientos surgen como una estrategia habitacional –entre las denominadas producción social del hábitat- de los individuos y/o grupos familiares donde se ocupan terrenos en forma ilegal con el objetivo de residir en el territorio de la ciudad. El Estado ha sido un actor relevante y fundamental en el desarrollo de éstas, sea por satisfacer los reclamos de mejoramiento del hábitat o producción de vivienda, como también por intentar ocultarlas y borrarlas del paisaje urbano capitalino.

(5) A su vez, en comparación a las tipologías de los hoteles-pensión e inquilinatos, las villas tienen un marcado carácter urbano e incidencia en la estructura de la metrópolis y su región. Algunos autores han dado en llamar a éste fenómeno como la forma que los pobres tienen de hacer ciudad (Doberti, 1998; Fernández Castro, 2010).

Lo que nos proponemos en este apartado es relacionar el desarrollo y crecimiento de las villas y asentamientos precarios con las políticas públicas urbano-habitacionales de los distintos períodos analizados. Pretendemos describir las variaciones en las políticas de vivienda desarrolladas bajo la hipótesis que la “cuestión de la vivienda” -a pesar de los distintos cambios de gobierno, modelos socio-económicos, características institucionales y programas específicos- es una constante en la agenda pública de nuestro país y una política de estado. Explicitaremos los períodos, características principales y las rupturas entre ellos.

¹ En base a datos de INDEC, Dirección Provincial de Estadística de la Pcia. De Buenos Aires, Instituto de Vivienda(GCBA). Citado por M. C. Cravino, 2006

4.2 / Políticas generalistas y tolerancia a la espera del progreso social (1945-1955)

Si bien el acceso a la vivienda de los grupos más vulnerables es un problema histórico y recurrente, la cuestión habitacional se torna crítica en la expansión demográfica de fines del siglo XIX. Podemos decir que 1907 es el año donde aparecen las primeras actuaciones públicas al respecto.² No obstante, será en el primer gobierno peronista cuando puede considerarse como fundacional la puesta en marcha del aparato estatal para la producción de vivienda masiva. Este período coincide con el denominado Estado de Bienestar, donde se desarrollan dos políticas que tendrán un fuerte impacto en el hábitat urbano de los sectores medios: (1) El congelamiento de alquileres (iniciado en 1943 y continuado durante el peronismo) tuvo un fuerte impacto redistributivo, ya que el 82,4% de las viviendas de Buenos Aires eran alquiladas (Pastrana et al, 2010). Este congelamiento de precios sumado a la suspensión de desalojos, condicionaría fuertemente el mercado de alquileres. Complementariamente a esto (2) la ley de propiedad horizontal, el desarrollo de conjuntos habitacionales de inversión estatal y el otorgamiento de créditos a largo plazo,

² Responde a la construcción del primer barrio construido por el Estado a través de la Municipalidad de Buenos Aires, instrumentada por la ley 4.824/5 de “casas baratas”. Conocida también como Ley Irigoyen. Fuente: Kullock y Murillo, 2010. Aún permanecen erguidas y bastante transformadas estas viviendas, constituyéndose como unas de las mejor valuadas en su contexto barrial.

invertirá la tendencia hacia la propiedad de la vivienda. Como resultado, observamos que en la Ciudad de Buenos Aires de 17,6% que eran propietarios en 1947, en 1960 el porcentaje se elevará al 45,3%.

Paralelamente, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones en oposición (aunque no lo reemplazó) del viejo modelo agro-exportador, posibilitado en parte por la reconfiguración global a partir de la primera guerra mundial, provoca una migración masiva de la fuerza de trabajo desde el campo a las ciudades, donde se localizarán las nuevas industrias. Esta **migración campo-ciudad** se verifica entre 1938 y 1947 por el incremento en un 20,3% de la población del AMBA proveniente de las provincias, y entre 1947-1960 en un 11,8%, lo cual supera las tasas de crecimiento vegetativo (SVOA, 1988). El índice de urbanización pasa de un 61,2% a un 73,8% en el período 1947-1960 (Kullock y Murillo, 2010).

Estos procesos son fundantes del fenómeno de **barrios de viviendas precarias** que ocupan terrenos vacíos (generalmente del Estado) en el sur de la ciudad, principalmente. Los primeros asentamientos se pueden rastrear en la década del '30 del barrio “inmigrantes” en Retiro que luego formaría la Villa 31, algunas ocupaciones en el Bajo Belgrano y ya en el '40 aparecen las primeras casillas de la “Villa Jardín” en Lanús (AMBA),

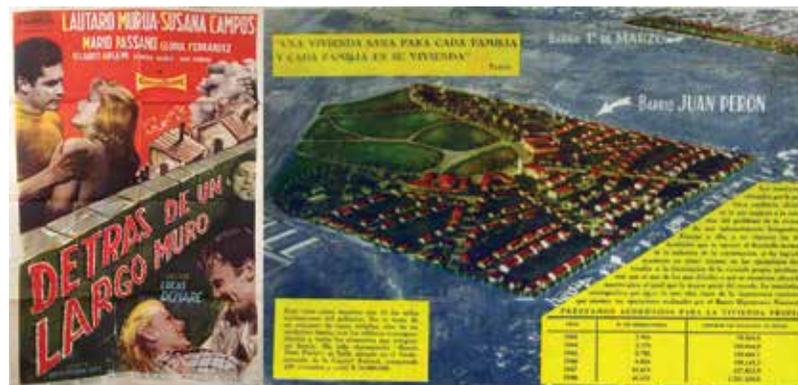
pero es en éste momento histórico donde se masifican éstas modalidades de hábitat popular. Sin dudas, la ocupación de terrenos resultó como alternativa para aquellos que no podían costear el alquiler de una pieza en inquilinatos (modalidad previa de habitación urbana popular). Tanto para la población residente como para la visión del Estado, este hábitat sub-óptimo no era más que transitorio en espera del paulatino pero asegurado ascenso social posibilitado por la estabilidad del empleo, formalización de las relaciones laborales y salarios altos.

Las tarifas subsidiadas en el transporte, el aumento del número de propietarios, los loteos de tierras periféricas y el crecimiento urbano basado en la vivienda individual, en base a créditos a largo plazo, muestran consecuencias territoriales de carácter histórico como la disminución de densidad en los barrios desarrollados más tempranamente en la ciudad y una leve -pero por primera vez en la historia- disminución de la población capitalina, en el período 1947-1960 el crecimiento poblacional en la ciudad fue de -0,03%, mientras que el área metropolitana -excluida la capital- creció a su tasa más alta hasta el momento: 6,13%. (Ballent, 2009: 43).

Durante los primeros años embrionarios de la cuestión villera, la población residente no se consideró un grupo social específico, sino como parte de la comunidad trabajadora asalariada y sindicalizada (es decir: ocupada formalmente a diferencia del devenir a nuestros días), pero es en 1958 donde cambia radicalmente esta identificación, se constituye como un grupo social organizado bajo el nombre de Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal, lo que inaugura un nuevo entramado socio-urbano no visibilizado ni especificado hasta el momento. Para 1962 la población en ellas representaba un 1,4% del total y ocupaba el 13% de la superficie de la ciudad de Buenos Aires.

Si el augurado progreso social ofició como **marco de tolerancia** al fenómeno de la habitación villera aparentemente transitoria, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que absorberá menos fuerza de trabajo y sumada la inmigración masiva desde el campo o

países limítrofes, las consecuencias serán dramáticas: una gran masa de población sin trabajo estable que no accede a los beneficios de la aglomeración y deben habitar en terrenos vacantes, sin infraestructura ni equipamientos, con casillas precarias que se vislumbran ya no como transitorias sino como objeto a ser mejorado en las posibilidades del contexto socio-laboral cambiante.



La película *Detrás de un largo muro* cuenta la historia de una villa originada y ocultada durante los primeros gobiernos peronistas. Al lado, el proyecto del Barrio Juan D. Perón en Saavedra en el informe *Patria Justa Libre y Soberana* (1950), da cuenta de las contradicciones de la época.

4.3 / Rupturas, reconocimiento del problema y erradicación (1955-1973)

Se inaugura un período de **reversión de las políticas redistributivas** del peronismo, entre las cuales podemos enumerar (1) la derogación del congelamiento de los alquileres que anuló las posibilidades de ésta solución habitacional en los estratos medio/bajos, (2) la política crediticia se redujo significativamente para soluciones de autoconstrucción o compra-venta y (3) la disminución del subsidio al transporte afectó a los loteos periféricos de bajo monto y a largo plazo.

A pesar de las políticas regresivas, el gobierno de la *Revolución Libertadora* supone un giro en el **reconocimiento oficial del fenómeno urbano-habitacional** de las villas, se considera un problema no sólo habitacional sino también social. La entonces Comisión Nacional de la Vivienda publica en 1956 un informe con datos alarmantes: Se registran en la Capital Federal 21 villas con 33.920 personas y en los Partidos del Gran Buenos Aires 41 villas y 78.430 habitantes (Yujnovsky, 1987), que suponen una proporción del 1,9% de la población total del AMBA.³

En este primer momento de políticas dirigidas a las villas, la CNV señala la necesidad de dar soluciones acordes a cada caso, desde la financiación para construcción de vivienda propia en los casos de familias con ciertos ingre-

³ Sin embargo, se debe destacar que a pesar del incremento en más de un millón de nuevos habitantes en el AMBA, la población en villas no superó el 2%. (Pastrana et al. 2010, Kullock Murillo, 2010) a pesar del crecimiento continuo poblacional y su peso relativo.

sos, hasta el realojamiento en los casos extremos. La construcción de conjuntos habitacionales fue la opción masiva que constó de dos etapas: una primera de construcción de cinco unidades habitacionales proyectadas por organismos oficiales y doce restantes mediante concursos en el mediano plazo. En el AMBA se construyeron finalmente 5.088 viviendas destinadas a 30.516 personas, de las cuales 1.500 viviendas (9.020 personas) correspondían a la Capital Federal. El régimen de tenencia aplicado fue el de alquiler de las unidades con administración del BHN. Yujnovsky (1987) evalúa que de acuerdo a los ingresos familiares relevados por la CNV y los precios del alquiler, suponiendo que la capacidad de pago de las familias no podrían superar el 20% del ingreso, las estimaciones suponen que de los cinco barrios construidos, sólo dos de ellos estarían al alcance económico de un porcentaje significativo de la población villera. Esta suposición sumada a la certeza del hacinamiento (1,86 personas por cuarto) nos permite suponer que los barrios resultaron deficitarios desde un inicio, tanto desde el producto habitacional como su capacidad efectiva de destinarse a la población villera. Para el año 1963, el censo municipal de la ciudad de Buenos Aires mostraba la cifra de 42.462 personas viviendo en 33 villas de emergencia, lo que supone un crecimiento poblacional del 3,5% por año, a pesar de las acciones gubernamentales.

Para 1958 la población villera de la capital había logrado organizarse en la Federación de Villas y Barrios de Emergencia, que encontró como interlo-

cutor al gobierno de la entonces Municipalidad de Buenos Aires y prestaba asistencia a las demandas de los villeros, a pesar de la hostilidad del gobierno nacional entre los años 62-63. Con la elección del nuevo gobierno radical (Pte. Illia), esta relación se invertirá. El gobierno nacional dialoga con las organizaciones villeras y las autoridades municipales la niegan o bien promocionan nuevas organizaciones. La concepción de erradicación en este momento no supondrá los efectos nefastos posteriores, por lo que aún dentro de este paradigma el gobierno pone en marcha un plan general de construcción de nuevas viviendas para los relocalizados, promoción de la autoconstrucción y eximición impositiva. El Plan Piloto de Erradicación de las villas 5-6-18 del Parque Almirante Brown coordinado por la CMV cumple un doble fin, recuperar tierras ocupadas por casillas precarias para desarrollar un programa urbano en el sector donde se incluirían soluciones habitacionales. Para tal fin se desarrollan tres etapas procurando conseguir la aceptación villera: (1) dar solución a demandas urgentes de los villeros, como equipamiento sanitario, (2) congelamiento de las villas y una última etapa (3) de erradicación. Este delicado equilibrio entre el Gobierno Nacional y las comunidades villeras finaliza en 1965 con la denuncia de la federación de nuevos desalojos y la suspensión de los mejoramientos barriales.

En la década del '60 la población en villas se incrementa principalmente en base a la densificación de los asentamientos existentes, para 1967 existían 33 villas en la Ciudad con 102.143 personas, lo que implica un aumento mayor del 200% en el decenio. Las inundaciones de octubre de 1967, a raíz del desborde a los ríos Matanza y Reconquista que afectaron especialmente a los asentamientos en las zonas bajas, expone como nunca el problema del hábitat de la pobreza. Esto dará impulso a una de las políticas más ambiciosas de aquel entonces: el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), ley 17.605/67, cuya área de acción será la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. La propuesta era dar solución habitacional a las 70.000 familias que residían en el AMBA, para lo cual se pretendía construir unas 8.000 viviendas transitorias (NHT) como paso intermedio a la relocalización de nuevas viviendas definitivas, que para 1971 no se habían terminado ninguna pero esto no demoró la eliminación de 8 villas.

Si bien la propuesta de erradicación no supone -en ese momento histórico- un cambio de las estrategias urbano-habitacionales tradicionales hacia la población villera, algunos elementos de su instrumentación y objetivos nos permite diferenciarlo de las políticas de erradicatorias anteriores. Los alcances del PEVE no se limitarían a los servicios habitacionales, sino que debían alcanzar los órdenes sociales, culturales y políticos para integrar la población villera. En este marco, se desconoce a las organizaciones internas de los barrios y el Estado Nacional engloba todo el universo del problema con una mirada totalizante. El plan supone además que un 20% de la población villera no debe ser sujeto de ésta política de realojamiento, puesto que tendrían ingresos suficientes para encontrar soluciones propias, esta porción incluye a solteros, ancianos y extranjeros sin documentación. Por lo que queda un 20% de familias que podrían pagar el costo de la amortización de una vivienda y un 80% que debería ser subsidiado a tal fin.

El PEVE se integraba con dos programas complementarios: (1) la construcción de vivienda transitoria donde residiría la población desalojada en espera de la entrega de las viviendas definitivas y en proceso de *adaptación*, y (2) las viviendas definitivas. Las viviendas provisorias disponían una capacidad de 8.000 personas, que una vez trasladadas a las viviendas definitivas recibían un nuevo contingente y así sucesivamente, por lo que el proceso se estimaba que duraría 7 años hasta alcanzar los 56.000 realojados. El desfase entre un programa y el otro, explican -en parte- el rotundo fracaso de la estrategia. Para 1971, en la toda región metropolitana se habían erradicado 83 villas con 35.691 personas, de las cuales 25.052 fueron alojadas en los NHT. Esto supone 3.000 familias por año, muy por debajo de las 8.000 estimadas. No obstante, lo más grave que ya hemos mencionado, es que para el año '71 aún no se había terminado ninguna vivienda definitiva.

La **expulsión sin la construcción de nuevas viviendas** definitivas será la marca distintiva del PEVE en éste momento histórico. El pretendido rol dado a los NHT fue manifiestamente perverso: *resocialización* de la población villera, homogeneidad cultural y desarmado de organizaciones pre-existentes, cuya manera de llevarse a cabo fue relocalizar a las familias en ruptura con los criterios de comunidad y principalmente desarticulando a los referentes

barriales (Dávalos, Jabbaz y Molina, 1987). Los NHT se convirtieron en viviendas permanentes, con materiales precarios y dimensiones inhumanas: 13,30m² por unidad de vivienda.

Si durante los gobiernos peronistas el fenómeno de las villas fue tolerado -o incluso invisibilizado-, también debe decirse que se llevó adelante políticas de vivienda masivas que pretendían revertir paulatinamente estas situaciones, consideradas dentro del déficit habitacional general. Aunque las políticas de viviendas fueron generalistas y no direccionadas específicamente a este grupo social, esto se debe en parte a la no consideración de un grupo específico como sujeto de políticas públicas concretas, por el contrario eran parte de la población asalariada y en espera de los beneficios sociales que contaban toda la masa laboral. La ruptura manifiesta con los gobiernos sucesivos será el reconocimiento del fenómeno villero como sujeto de acciones públicas puntuales, aunque este distinguido posicionamiento dio lugar a las políticas más nefastas, pues reconocer el problema no implica necesariamente acciones positivas como demostró el relanzamiento del PEVE en los años sucesivos.

La política de erradicación funcionó como un punto de nucleamiento de organizaciones sociales y nuevas alianzas: La nueva Junta de Delegados de los NHT se suma a la existente Federación, así como se generan acercamientos con otros representantes del campo popular: La Confederación General del Trabajo de los Argentinos (CGTA) y el Movimiento de Curas para el Tercer Mundo. Para 1970 la población villera en toda el AMBA es de 340.000 personas, frente a los 112.350 de 1956, mientras que dentro de la capital el número se mantuvo estable entre 1967 y 1970, lo que demuestra la incidencia del

plan de erradicación en disminuir las villas de la capital y agigantar el fenómeno en el conurbano bonaerense.

Durante los gobiernos de Levingston y Lanusse se produce un cambio en las políticas hacia las villas, se retoma el diálogo con las organizaciones villeras y la CMV toma mayor protagonismo. Adopta medidas que se contraponen a las normas jurídicas del PEVE, bajo la órbita del MBS, en la medida que se comprometen a mejorar las villas existentes. Si bien la aplicación del PEVE sigue vigente, será con altibajos. Mediante la modificación de la exigencia de ingresos familiares y prolongación del plazo de pago como así el alquiler con opción de compra para las viviendas definitivas, la producción de vivienda estatal procura llegar a la población villera. De acuerdo al análisis de la distribución del ingreso en las villas desalojadas y actualizando el valor de la cuota de la vivienda, un 82,8% de las familias estarían en condiciones de afrontar los pagos. Sin embargo, el ajuste por inflación será un ralentizador de éstos objetivos. Entre el '70 y el '73 se erradica -parcialmente- seis villas de la capital. Desde el inicio del plan se desalojaron 3.639 familias y para inicio del '73 se habían terminado 2.504 unidades definitivas, habiendo 11.160 en ejecución (Yujnovsky, 1987). Si bien el proyecto del Conjunto Gral. Savio en Lugano estaba destinado a familias con ingresos medios, tuvieron que recibir 506 personas provenientes de las villas desalojadas.

Sobre el final del gobierno surge el Frente Villero como organización sectorial de adhesión peronista, que junto a la inminente apertura democrática y carta electoral de cierta dirigencia militar, serán claves en el cambio de políticas estatales hacia la población villera, como el caso del realojamiento de la villa 7.



La inestabilidad institucional será la constante de éste período

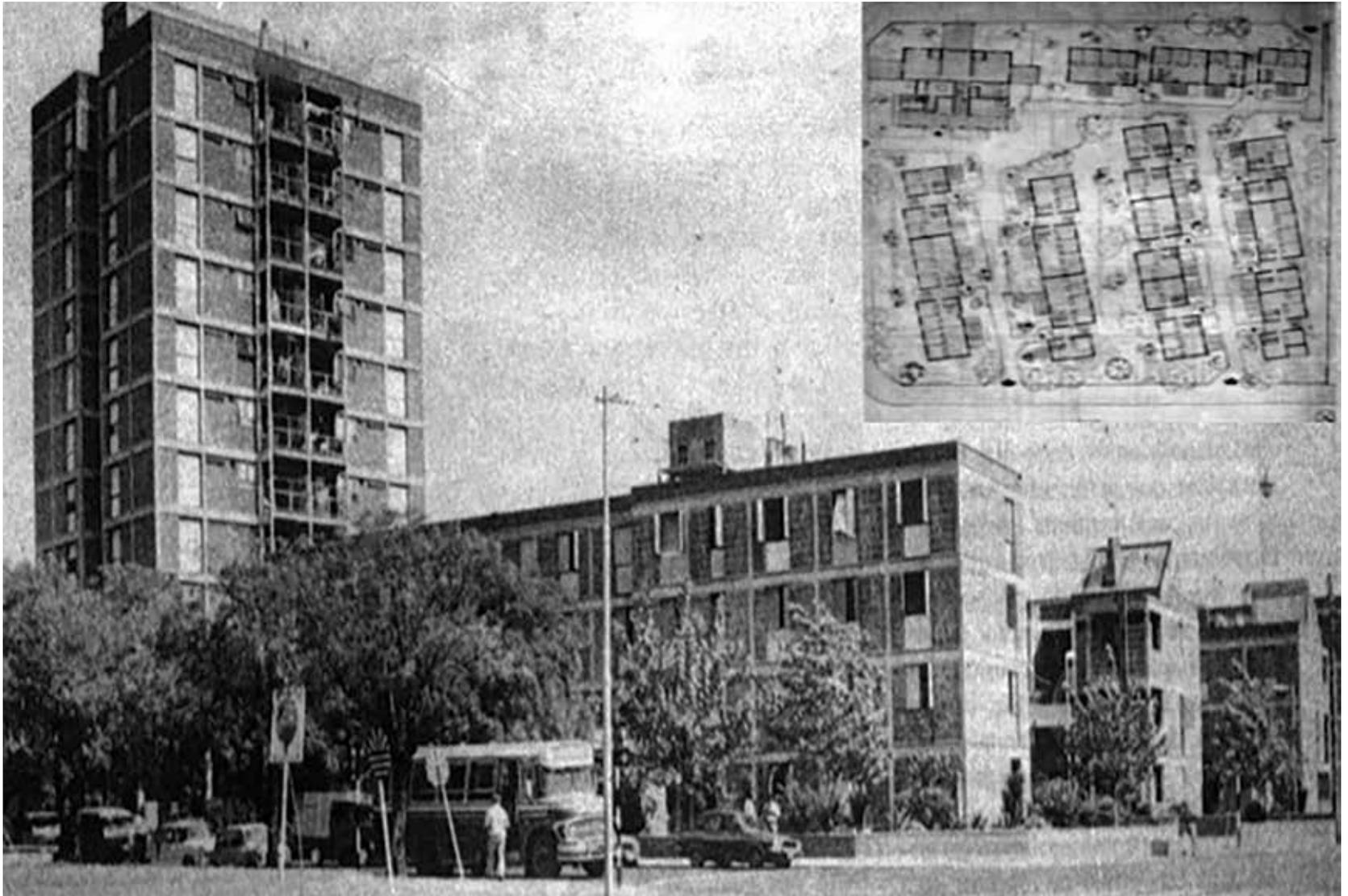
4.4 / Intervalo I (1973-1976)

Con el retorno de Perón a la presidencia se produce un ascenso de fuerzas políticas y grupos sociales más identificados con las **reivindicaciones de los sectores populares**, entre los que tienen particular relevancia la población villera cuyas organizaciones alcanzan un mayor protagonismo y se consolida el Frente Villero de Liberación Nacional (FVLN). Entre los reclamos, solicitan la expropiación de las tierras ocupadas por los asentamientos y construcción de nuevas viviendas definitivas con cuotas no mayores al 15% del ingreso del Jefe de Familia beneficiario (Dávalos, Jabbaz y Molina, 1987). EL FVLN se incorpora al Movimiento Villero Peronista, creado por la Juventud Peronista con apoyo de los Sacerdotes del Tercer Mundo.

La subsecretaría de Vivienda y Urbanismo junto al Banco Hipotecario Nacional son los encargados de implementar los programas de viviendas. El giro de la política de vivienda de 1973, impulsado por el Ministerio de Bienestar Social se compuso de diversos planes, como el Plan 17 de Octubre (continuación del Plan VEA) donde se otorgaban créditos para construcción y el Plan Alborada, que si bien es una continuación del PEVE, se buscaba erigir conjuntos habitacionales en los mismos territorios ocupados por villas en sintonía con el reclamo de radicación de las organizaciones sociales. Los conjuntos serán de vivienda individual y/o colectiva y dispondrán de equipamiento urbano y social, en sintonía con algunas premisas del conjunto Justo Suarez, que será analizado más adelante.

En éste período las políticas hacia los sectores villeros no serán homo-

géneas, sino más bien tensionadas por dos extremos: **erradicación vs. radicación** (cuyo término de la época era el genérico *transformación*), que conviven en la heterogénea composición del gobierno e **imposibilita una caracterización unívoca**. El control estatal versus la autonomía de las organizaciones villeras se reflejará institucionalmente a través del MBS en el primer caso y la CMV el segundo. Ésta disputa queda evidenciada en la Ciudad de Buenos Aires donde la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) se contrapone y solapa a las acciones del Ministerio de Bienestar Social. La CMV plantea cambiar las estrategias que aún defendía el MBS, entre ellas las políticas del PEVE, por lo que en la ciudad se inician gestiones asociadas a las organizaciones sociales. Se crean las Mesas de Trabajo conformadas por Técnicos, trabajadores sociales de la CMV y delegados del MVP, los cuales planifican las acciones para los asentamientos. De ésta manera, el movimiento villero queda vinculado a la CMV, por lo que el MBS intentará romper su poder a partir de cesantías en los cuerpos técnicos. Se pretende reducir la influencia tanto del movimiento villero como de la comisión en sí, a partir de lo cual queda el MBS como único encargado de las tierras pertenecientes de la Municipalidad. El diálogo entre el gobierno nacional y el MVP se interrumpe y conduce al retorno de las políticas de erradicación, como el caso del desalojo de algunos sectores de las villas de Retiro y bajo Belgrano, que trasladan a los habitantes al nuevo conjunto de Villa Soldati.



Conjunto Justo Suárez, fotografía de la época

4.5 / Dictadura, modelo neoliberal y expulsión de los pobres (1976-1983)

Si bien hemos descripto algunos vaivenes de las políticas habitacionales, será con el golpe de estado cívico-militar donde se impone un cambio radical en la gestión estatal respecto a la problemática. Este período impactará definitivamente en el acceso al suelo y la vivienda de parte de los sectores más vulnerables y cada vez más amplios.

El Intendente de facto de la Ciudad de Buenos Aires, Brigadier Cacciatore afirma en declaraciones a la revista Competencia lo siguiente: “no puede vivir cualquiera en ella (Buenos Aires) hay que hacer un esfuerzo efectivo para mejorar el hábitat, las condiciones de salubridad e higiene. Concretamente: vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que lo merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria, agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente”. (Declaraciones publicadas en marzo de 1980, citado en Oszlak 1991: 78)

La premisa de “mejorar el hábitat”, significó también **expulsar a los pobres de la ciudad**. Oscar Oszlak describe en su clarificador libro Merecer la Ciudad (1991) las cuatro patas fundamentales de la modalidad de expulsión:

1. Una parte normativa. Se crean restricciones al acceso a la vivienda urbana para población de bajos recursos, mediante el nuevo código de

edificación (1977) que limita la capacidad constructiva de los lotes urbanos al reducir el FOT, lo cual implicó una baja del terreno pero el costo por unidad edificada aumentó sustancialmente, tanto por la incidencia del valor del suelo como por las menores economías de escala. El mercado de vivienda se limitó así para los sectores de mejores ingresos.

La ley de locaciones urbanas Nro 21.342/1976 libera el régimen de alquileres que estaban congelados desde el año 43. Para 1979 se libera completamente el precio de los alquileres y se producen dos consecuencias inmediatas: algunos acuden a créditos oficiales de vivienda y otros se relocalizan alejadas de centralidades y menores comodidades.

2. El Plan de Erradicación de Villas de Emergencia desarrollado alcanza su mayor crudeza en esta etapa: Desalojo de las villas de la ciudad sin relocalización efectiva para los habitantes, algunos devueltos a sus países de origen, otros a engrosar los asentamientos del conurbano y finalmente quienes se reubicaron en pensiones e inquilinatos.

3. La expropiación por autopistas implicaba que la indemnización sería a valores de mercado, pero no resolvió la situación de los inquilinos, los cuales se vieron en similares condiciones a los desalojados de villas o los afectados por la liberación de los alquileres. La expropiación sólo

resolvió y compensó a quienes tenían un mejor estatus social: los propietarios.

4. La relocalización industrial de 1979 supone la erradicación de industrias contaminantes en los 19 partidos próximos a la Capital. Medida que contaba con antecedentes legales (Ley 7.729) y argumentaciones ecológicas. Debía operarse en el término de 10 años, implicaba una movilización de gigantescas instalaciones productivas (valuadas en 8.000 millones de dólares) y afectaba a una población de 1.200.000 de trabajadores. Si bien las negociaciones con el empresariado lograron reducir drásticamente la medida, sus implicancias en la localización de las fuerzas de trabajo serán ineludibles.

A estos cuatro elementos, Hilda Herzer aporta una condición más que influiría en las consecuencias urbanísticas de la dictadura: la Ley Provincial Nro 8912 de ordenamiento territorial, que impidió implícitamente la realización de nuevos loteos destinados a la población de bajos ingresos. Es decir, la expulsión de los pobres de la ciudad no incluyó políticas de contención en el AMBA, por el contrario, los desplazados inevitablemente irían a poblar los asentamientos informales del conurbano bonaerense existentes y crear nuevas aglomeraciones precarias.

La erradicación de villas -incluiría también a los NHT y cualquier tipo de hábitat sub óptimo- se desarrolló con una violencia desproporcionada que sacaba a la gente de las casillas, se la transportaba en camiones, se las despojaba de sus pertenencias (en numerosos casos relevados⁴) y finalmente se demolían sus casas. La expulsión incluyó el traslado a los países de origen de bolivianos, paraguayos y chilenos, como también hacia el interior del país (Pastrana et al. 2010). La etapabilidad del proceso de erradicación se ajustó priorizando la zona norte de la ciudad en vísperas del mundial de fútbol del '78, para luego continuar por el bajo flores y finalmente el resto de la zona sur. Numerosos autores han documentado la violencia del desalojo, que en su momento tuvo baja repercusión pública y dada la censura existente no alteró los planes gubernamentales.

4 Ver Blaustein, Eduardo (2006). *Prohibido vivir aquí*.

Un pequeño grupo de 32 vecinos (Comisión de Demandantes) lograron presentar un amparo judicial que imprevisiblemente un juez dio a lugar y lograron permanecer y resistir en los terrenos que ocupaban. El fallo de la Sala C de la Cámara Civil sentó jurisprudencia y “fue repercutiendo en los sobrevivientes de otras villas” (Blaustein, 2006: 106). De esta manera, el plan de erradicación encontró un freno, aunque tardío, posibilitó la resistencia un pequeño grupo de familias que con el retorno de la democracia repoblarían los barrios pretendidamente borrados del paisaje capitalino.

De las 28 villas existentes en la ciudad, 4 fueron totalmente erradicadas (ver anexo), mientras que el resto se redujo notoriamente hasta los últimos que logaron resistir. En 1976 se contabilizaban 208.783 habitantes en villas, ya para 1983 el total se disminuyó hasta los 8.709. El Intendente de Buenos Aires, a mediados de 1980, afirmó orgullosamente que la cantidad de desalojados fueron 145.000 personas⁵. Un grupo de sacerdotes católicos identificados con las demandas sociales villeras no dudaron en afirmar que ésta población sólo ha ido a engrosar las villas del conurbano bonaerense en paradójica consonancia con la Gobernación (militar) de la Provincia de Buenos Aires que llegó a cuestionar las medidas impulsadas desde la capital. Sobre el final del gobierno de facto, el desalojo se instrumentaría a cambio de un crédito a las familias afectadas, ya sea para alquilar, comprar un lote o adquirir una casa prefabricada, siempre con la condición de que sea en otra jurisdicción.

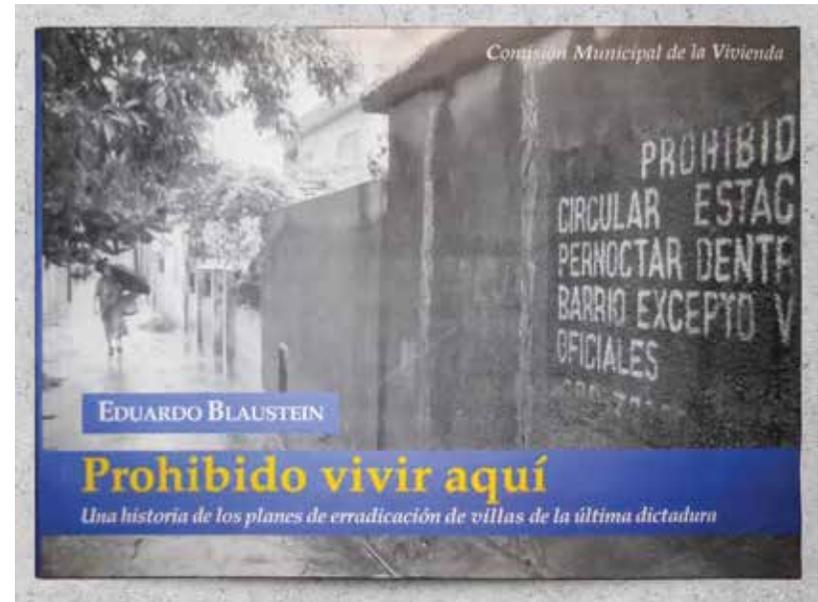
La creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1977 que reformula un régimen anterior de 1972 -auspiciosa **institucionalización de las políticas de vivienda** antecesoras-, suponía a su vez una política anti cíclica donde absorber gran parte de la mano de obra desocupada. Por lo que esta política no es necesariamente novedosa, ya que ha sido iniciada -de alguna manera- por el primer Plan Quinquenal peronista para reactivar la economía y posteriormente se retomaría con el Plan Federal de Viviendas en las presidencias Kirchneristas. Si bien la po-

5 Declaraciones realizadas en el almuerzo organizado por la C.A.C. en conmemoración del IV centenario de ña Ciudad de Buenos Aires, Publicado en Clarín, 30 de julio de 1980. Extraído de Yujnovsky, 1987: 249

blación objeto del FONAVI era para “familias de recursos insuficientes” –definición excesivamente amplia-, la realización de grandes conjuntos habitacionales se producirá en paralelo a la expulsión de los sectores populares hacia afuera de la Ciudad, lo que añade al problema del déficit habitacional la negación del derecho a la ciudad (Kullo y Murillo, 2010). Queremos destacar algunas características del FONAVI que nos permiten comprender determinadas constantes y rupturas en las políticas habitacionales futuras: (1) la renovación automática de sus fondos a través de un recurso genuino como es el aporte previsional de trabajadores autónomos (20%) y contribución patronal (5%) centralizado en el Estado Nacional; (2) la lógica de la vivienda terminada bajo el supuesto de “economía de escala” en tierras segregadas del tejido urbano que implicaron una fuerte inversión en infraestructura y (3) la introducción de sistemas industrializados con la pretensión de abaratar costos, que en muchos casos resultaron insostenibles. Esta lógica de la construcción masiva, barata y con recursos centralizados será una relativa constante hasta la Reforma del Estado y *descentralización* (auspiciosamente denominada como “federalización”) en la década del ‘90.

Paradójicamente, la creación del FONAVI es una centralización de las políticas de vivienda en un contexto incipiente de emergencia del modelo neoliberal. Esta aparente dicotomía guarda relación con que si bien el modelo neoliberal supone el achicamiento del Estado y ascenso del mercado como regulador socio-económico, la instauración de éste régimen económico se inicia en nuestro país bajo un gobierno dictatorial.

Podemos afirmar que el modelo neoliberal impulsado por Martínez de Hoz, las políticas de vivienda masiva para sectores medios y medios-bajos, y la gestión urbanística del Intendente Cacciatore impusieron la lógica del libre mercado de la vivienda-producto y la restricción del acceso a la ciudad de los pobres, pues los planes de vivienda masiva serán para sectores medios y medios-bajos, la ciudad para “quien la merezca” y para los pobres la expulsión.



Prohibido vivir aquí relata las historias de expulsión durante la última dictadura cívico-militar

4.6 / Intervalo II / El retorno de la democracia (1983-1989)

El retorno de la democracia se produce en un **contexto de pobreza extendida** -aunque pretendidamente ocultada en la Ciudad- como resultado del ajuste estructural efectuado durante la dictadura. El nuevo gobierno de Alfonsín reconoce a la pobreza como sujeto de políticas específicas y crea el Instituto de la Pobreza en la Argentina (IPA) y un mapa nacional de distribución de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Es un viraje donde las políticas sociales toman mayor protagonismo en el gobierno. Como resultado de esto, se registra un 7,4% de la población que integran la categoría NBI. Las políticas sociales abandonan el carácter universal y comienza a dirigirse hacia los grupos específicos de extrema vulnerabilidad (Pastrana, 2010).

Sin embargo, este giro hacia la sensibilidad social no modificará las estructuras económicas heredadas. **Las villas vuelven a poblarse** en razón de la nueva tolerancia que expresa el gobierno democrático hacia las demandas sociales y se crea el Programa Alimentario Nacional (PAN) que consiste en la entrega de una caja de alimentos a fin de atenuar las consecuencias de la pobreza extrema. Este período se caracterizará por la **fragilidad de la gobernabilidad**, lo que se traduce en políticas tendientes a disminuir los latentes conflictos sociales en los sectores marginales, pero sin atentar contra los intereses de los poderosos y del mercado que desestabilizarían la costosa democracia.

En 1984 la entonces Municipalidad de Buenos Aires deroga las ordenanzas de erradicación de villas, esta nueva tolerancia hacia el fenómeno villero, produjo un paulatino repoblamiento de las villas de la ciudad donde los vecinos habían logrado resistir, es así como de los 8.709 habitantes en 1983 se alcanza la cifra de 52.609 en 1991. Es significativo el cambio de paradig-

ma de la erradicación por el de radicación implícita. Las sucesivas políticas públicas irán en esa dirección, a partir de medidas basadas en el arraigo y el acceso a la tierra como medio para integrar las villas con la ciudad. Dos cuestiones caracterizarán este y el sucesivo período democrático: la **regularización dominial** y la intervención en aspectos urbano-ambientales.

La heterogeneidad del problema habitacional impulsó una diversidad de soluciones, a la vivienda *llave en mano* tradicional se incorporaron otras alternativas basadas en los conceptos de *vivienda progresiva* o *vivienda mínima* en lo que respecta a la propuesta arquitectónica. En cuanto a la operatoria, mientras el gobierno militar otorgó casi exclusivamente la construcción a grandes empresas constructoras, la alternativa de pequeños conjuntos posibilitó el retorno de las cooperativas y mutuales excluidas por el gobierno de facto. En 1987 se produce un hito para los procesos de urbanización de villas: El Plan Piloto de recuperación, renovación e integración urbana de la villa 6. Si bien el alcance fue exiguo, es un viraje significativo hacia el reconocimiento del capital social y trama auto-construida en villas, así como la necesidad de articular el barrio con el entorno.



1º programa de contención de la pobreza en el retorno a la democracia (PAN) y Conjunto Cardenal Samoré en Parque Avellaneda

4.7 / Consolidación del modelo neoliberal, crisis y políticas compensatorias (1990-2001)

La década del '90 adopta con mayor crudeza el modelo neoliberal, el plan de Reforma del Estado (Ley Nro 23.697/89) es el instrumento mediante el cual se instaura el achicamiento del Estado y la descentralización, que incluyó el traspaso de los recursos del FONAVI a las provincias. Más allá de esta operatoria, otras alternativas funcionaron en paralelo -como programas específicos de financiamiento externo o morigeración de situaciones de alta criticidad- para situaciones de pobreza. Todo ello da cuenta de la superposición y desarticulación de los programas de vivienda, que no concurren hacia una verdadera política habitacional. No obstante, algunas iniciativas proporcionaron una serie de herramientas concordantes con la política de radicación de asentamientos informales. Mediante estas leyes y decretos, el Estado Nacional transfiere tierras de su propiedad a los Estados Provinciales y la -entonces- Municipalidad de Buenos Aires para su posterior venta a sus ocupantes o en su defecto sean utilizadas -mediante organizaciones intermedias- para planes de vivienda. Esta novedosa iniciativa se realizó mediante el Programa Nacional de Tierras Fiscales - Programa Arraigo (decreto 2.442/91) y ratificado en la Ciudad por los decretos 1.001/91 y 1.737/90. En 1992 ya se habían firmado los decretos de transferencia de tierras a las organizaciones sociales de las villas 15 en Ciudad Oculta, 20 en Lugano y 21-24 de Barracas. La venta se realizaba de manera colectiva a nombre de éstas organizaciones intermedias reco-

nocidas por los vecinos -Mutual Flor de Ceibo en Barracas, por ejemplo-, quienes se comprometían a lotear y construir viviendas, las cuales finalizadas podrían escriturar cada nuevo propietario. Esta primera operatoria incluyó a unas 30.986 personas, y su objetivo sería alcanzar los 144.000 en toda el AMBA (Clichevsky, 2003: 38).

Reconocemos una primera ruptura en el status de la población villera, mientras en los dos primeros gobiernos peronistas éstos no tuvieron una identidad representativa y objeto de políticas específicas, la dictadura de 1976 reconocerá el fenómeno pero las políticas específicas serán aterradoras. En la década del 90 observamos un segundo cambio de status de los habitantes villeros, dejan de ser usurpadoras para ser **propietarios de las tierras.**

La operatoria consistía en que las organizaciones pagaban la compra de las tierras mensualmente, lo que suponía una recaudación continua entre los asociados que permitirá afrontar los pagos. El municipio realizaría las obras de infraestructura, pero éstas avanzaron lentamente e impidió -en parte- que las organizaciones vecinales pudieran convencer del compromiso mensual a los habitantes. A su vez, la infraestructura era fundamental para realizar los loteos y regularización dominal de cada propietario final

(Pastrana, 2010). De ésta manera el Estado transfiere a las organizaciones vecinales, sin asignación de recursos públicos, la responsabilidad del mejoramiento del hábitat. Si el modelo neoliberal supone el achicamiento del Estado y delegación de responsabilidades históricas, esta operatoria es parte de la misma lógica. La transferencia de la titularidad a sus ocupantes amparó el retiro del Estado de sus responsabilidades, los nuevos *propietarios* deberían resolver por sus propios medios las soluciones habitacionales y también urbanas. **Este cambio de status supone las mismas posibilidades para los pobres devenidos en propietarios y los sectores pudientes de la sociedad, lo que implica un sentido perverso del concepto de justicia social pregonado.**

Sin embargo, este período aporta elementos significativos en tanto políticas específicas orientadas a las áreas ocupadas por villas, aunque no tanto hacia los villeros como sujetos sociales. La ordenanza 44.873/91 que incorpora las villas al código de planeamiento urbano de la Ciudad de Buenos Aires, de alguna manera institucionaliza la producción social del hábitat en la construcción de la ciudad⁶. No obstante, en relación a los sujetos, las políticas neoliberales afectaron fuertemente a los sectores populares. El costo de habitar la ciudad se elevó significativamente, en parte por dos razones: (1) la privatización de servicios públicos aumentó el precio final y (2) las inversiones privadas inmobiliarias alteraron el mercado del suelo y habitacional, lo que evidentemente expandió la brecha social y segrega a los sectores bajos. Si bien en ésta década se consolida el traspaso del viejo concepto de *erradicación* por el de *radicación*, y representa un viraje de las políticas urbanas respecto a los asentamientos informales, finalizada la década, observamos un mayor acceso a la vivienda de parte de las clases medias a través de créditos hipotecarios. No obstante la problemática en los sectores más humildes se acrecentó significativamente tanto por la informalidad habitacional como por el acceso al mercado de trabajo.

Ya para 1998 con las consecuencias evidentes del modelo y mediante la reciente autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, la Legislatura porteña

⁶ Aunque los lineamientos de esta nueva zonificación poco tienen que ver con las formas y prácticas del hábitat popular.

sancionará la Ley 148 que declara de atención prioritaria el problema social y habitacional de las villas y NHT. Se crea una Comisión Coordinadora Participativa (CCP) integrada por el Estado local y vecinos para diagnosticar y planificar las políticas sociales-habitacionales, así como la urbanización de las villas. Los resultados no fueron los esperados, solo se han mejorado algunas infraestructuras e instalado equipamientos comunitarios. A su vez, la ley 341/2000 de la CABA oficia como compensatoria de las políticas hegemónicas, ya que ofrece créditos destinados a organizaciones intermedias bajo modalidad de cooperativas o mutuales, algunos casos exitosos han dado respuesta a la problemática habitacional de sus asociados mediante la utilización de esta ley.

La eclosión del modelo en el año 2001 implicó un aumento notable de hogares con NBI y casi 7% de las personas de la CABA bajo la línea de indigencia. A nivel nacional, el 33,54% de los hogares se encuentran en situación deficitaria (www.cai.org.ar citado en Kullock y Murillo, 2010: 54). A los inquilinatos, casas tomadas y villas y asentamientos se sumarán nuevas formas de hábitat de la pobreza: (1) los denominados *nuevos asentamientos urbanos* (NAU) ubicados en espacios vacantes de la trama urbana generalmente asociados a infraestructuras como puentes o vías del ferrocarril que impiden cualquier tipo de regularización y (2) los *homeless*, personas en situación de calle. Otra modalidad que opera en la frontera de la necesidad y la ganancia serán las densificaciones en altura en las villas más pobladas de la ciudad a partir de un mercado informal de alquileres o compra-venta de las tierras ocupadas -que luego de la extensión de las villas- son escasas y opera en la lógica del intercambio.

La dimensión territorial del fenómeno de villas y asentamientos exponen como nunca un paisaje dualizado de la ciudad: ciudad formal-ciudad informal, tal como evaluaban Hardoy y Satterwhite en 1987. Torres (2001) describirá en contexto de época la *suburbanización de las elites*.

Respecto a la operatoria FONAVI, en 1992 se descentraliza en las provincias y coparticipan los recursos. A pesar que durante la década del '90 se mantiene el nivel de inversión y producción de viviendas, la propuesta

ideológica del gobierno sobre el fin del milenio se traducirá mediante el abandono paulatino del papel central del Estado y financiar soluciones individuales por medio de préstamos. La desregulación de la industria de la construcción (ley 24.441) y la privatización del Banco Hipotecario serán en la dirección de entregar al mercado la cuestión de la vivienda.

En sintonía con la descentralización de las políticas habitacionales, en la Ciudad de Buenos Aires se dicta la Ley 470/02 que crea la empresa estatal Corporación Buenos Aires Sur para el desarrollo del área homónima

de la ciudad, donde se encuentran la mayor cantidad de asentamientos. Las villas de este sector pasaran a la órbita de esta empresa que estará encargada de urbanizarlas, regularizar la tenencia, relocalizar los casos críticos y asegurar la presencia del Estado. Esto se reorganizará a partir de la Causa Mendoza -año 2009- y la creación de la ACUMAR como nueva autoridad sobre el territorio crítica de la cuenca Matanza-Riachuelo.



Crecimiento de la fragmentación socio-urbana y establecimiento de políticas compensatorias

4.8 / Recuperación del rol del Estado y diversificación programática (2003-2010)

Luego de la crisis terminal de 2001 y la transición hasta 2003, asume un gobierno elegido a través de elecciones libres. El nuevo gobierno expresará desde un inicio su oposición a las políticas liberales de los '90 que se manifiestan como la causa original de la crisis. Si la lógica del achicamiento del Estado fue en perjuicio de los derechos y bienestar de la población, el sentido inverso supondrá la necesidad de un Estado fuerte y eficiente, sin que dichos conceptos deban ser necesariamente excluyentes entre sí, tal como auguraban las políticas noventistas.

La postulación de la **reconstrucción del Estado** iniciada por el cambio gubernamental del 2003, significó un retorno a las políticas redistributivas y un rol activo del Estado como principal articulador socio-económico. La mejora de los niveles de empleo y el resurgimiento de las políticas habitacionales estarán fuertemente vinculados en la propuesta del Programa Federal de Construcción de Viviendas (1 y 2), que significó una **política anticíclica y generadora de empleo**, a su vez que proveía viviendas a los sectores más humildes. De ésta manera confluye en una misma estrategia el problema de la vivienda, la pobreza y la falta de empleo mediante una receta de reactivación económica ya utilizada en los gobiernos peronistas: la construcción masiva de viviendas.

La posibilidad de esta operatoria generó demanda de mano de obra intensiva, no obstante -y dadas las urgencias- se perdió la posibilidad de revisar la calidad arquitectónica de las propuestas, el mejoramiento urbano y localización territorial, que constituyen sus mayores críticas. El Derecho a la Vivienda

no significó un verdadero Derecho a la Ciudad, la masiva construcción de viviendas en localizaciones alejadas de los centros urbanos, sumado a la falta de políticas de regulación del suelo y alquileres, hacen que sea limitado los efectos en la reversión del déficit habitacional, así como la inclusión socio-especial. Para cuantificar esta operatoria, el primer plan de construcción de viviendas (PFCV) aprobado en 2004 pretendía construir 120.000 viviendas en todo el país, de las cuales 43.000 serían en el AMBA, lo que suponía una generación de 360.000 puestos de trabajo. La segunda etapa -más ambiciosa- del 2006 prometió 300.000 viviendas y 900.000 puestos de trabajo. Podemos afirmar que este plan de viviendas resultó exitoso desde la reactivación económica, no obstante el impacto en la reducción del déficit de vivienda es aún insuficiente, hecho que se agudiza por el déficit acumulado de décadas anteriores.

El formato de las dos primeras etapas del PFCV continuó la tradición de viviendas terminadas en localizaciones periféricas, por lo que no operaron específicamente en el problema de la radicación. En tal sentido, la tercera etapa del PFV, lanzado en el año 2007, que incluye el Programa Federal de Construcción de Viviendas -PFCV- y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir", como parte de un conjunto de Programas Federales y Subprogramas, destina U\$S 9.000 millones distribuidos de la siguiente forma: 91.7% Viviendas nuevas, de las cuales el 18.8% se destina a articulaciones con programas de mejoramiento de villas, y 9.3% a programas de mejoramiento (déficit cualitativo). Entre estos últimos se encuentran el programa Mejor Vivir y el PROMEBA, el cual tiene además financiamiento de

los organismos multilaterales de crédito.

El subprograma Federal «Mejor Vivir» está destinado a la terminación, ampliación o refacción de viviendas de grupos familiares que han iniciado la construcción de su vivienda única y no tienen acceso a las formas convencionales de crédito. Es decir, está centrado en la vivienda como objeto de acción. En cambio, el PROMEBA tiene injerencia sobre el espacio urbano desde una óptica integral. Si bien el Programa de Mejoramiento de Barrios data de 1995 como parte de las políticas compensatorias de la banca internacional al plan de ajustes acordado durante la década del 90, su limitada implementación derivó en continuas modificaciones ante cada renovación de contrato con el organismo financiador (BID), entre los cuales el formato inicial era para aplicarse en el interior del país, y ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social, aunque el endeudamiento es asumido por la Nación y las Provincias y dada la incapacidad de endeudarse de las provincias más pobres, es re diseñado en el año 2003 para ejecutarse en el AMBA en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, que es la etapa que nos interesa en este apartado. Ésta etapa, el PROMEBA estuvo básicamente destinado a atender las necesidades de regulación dominial (aspecto legal), provisión de infraestructura de servicios básicos y espacios públicos (aspecto físico/social) y promover la participación de los vecinos en el proceso (aspecto social y de capital humano). Se estimó –exageradamente– una población destinataria de 250.000 hogares, en barrios con población por debajo de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Los grupos debían estar asentados en barrios de dos o más años de antigüedad, en localidades de más de 5.000 habitantes. Finalmente logró 124.151 soluciones habitacionales (<http://www.buenosaires.gob.ar/corporacionsur/inclusion-social>. Acceso: 20 marzo 2016). Se puede sintetizar que la vivienda queda excluida del programa, por lo que se complementa con programas intralotes como el Mejor Vivir, Techo y Trabajo y el Programa Federal de Construcción de Viviendas, todos ellos que se ocuparán de la construcción de vivienda nueva y el completamiento o mejora de las existentes.

Podemos afirmar que el PROMEBA junto a los otros programas complementarios con los cuales se articula posee tres características distintivas: (1) su pretendida **progresividad/temporalidad**, en tanto considera la vivienda

como proceso sujeto a completar o mejorar, (2) la **participación** en su aceptación más amplia en relación a la incorporación de los vecinos como actores activos del proyecto en el territorio, y (3) la **integralidad** en tanto articulador de dimensiones sociales, físicas, ambientales y legales.

A continuación graficamos la evolución intercensal publicada por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios (total país):

TIPO DE VIVIENDA	2001		2010	
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
TOTAL VIVIENDAS OCUPADAS	9.712.661	100	11.317.507	100
CASA	7.528.573	77,5	8.930.534	78,9
RANCHO	217.281	2,2	174.920	1,5
CASILLA	266.322	2,7	202.310	1,8
DEPARTAMENTO	1.579.569	16,3	1.896.124	16,8
PIEZA EN HOTEL O PENSIÓN	72.291	0,7	67.765	0,6
PIEZA EN HOTEL O PENSIÓN	24.278	0,2	22.802	0,2
LOCAL NO CONSTRUIDO PARA HABITACIÓN	20.492	0,2	18.370	0,2
VIVIENDA MÓVIL	3.855	0,0	4.682	0,0

Fuente: Evolución de la situación habitacional 2001-2010, informe preliminar. Dirección Nacional de Políticas habitacionales en base a información del Censo 2001 y 2010 del INDEC (www.indec.gov.ar)

De acuerdo a los censos 2001 y 2010, el total de viviendas ocupadas aumentó 1.604.846, mientras que las viviendas rancho y casilla disminuyeron –entre ambas – 106.373, respectivamente. A partir de estos datos, podemos inferir que el aumento de viviendas ocupadas implica que el número de hogares en situación sub-óptima en 2001 pasaron a habitar una vivienda formal en el 2010, lo que explicaría su reducción. Entre el 2001 y 2010, el Estado a través de diversos instrumentos y programas, ha alcanzado la cifra de 537.881 nue-

vas soluciones habitacionales, esto representa el 33% de la producción total de nuevas viviendas ocupadas efectivamente en el período descripto.

En el marco de éstos programas federales de construcción y mejoramiento de viviendas, en la Pcia. De Buenos Aires, en el año 2005 se inicia el Sub-programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios que se compone de construcción de unidades de vivienda nueva, módulos de mejoramiento, dotación de infraestructura y saneamiento ambiental. Alcanza a 17.608 familias del AMBA en articulación con otros programas. Tiene una duración inicial de dos años.

Estas políticas de mejoramiento no implican cambios estructurales de la configuración y lógica territorial que posibiliten una verdadera reversión del déficit urbano-habitacional de la provincia, por lo que el debate y posterior sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, la cual implica una captación de la plusvalía del territorio por parte del Estado, pretende -entre otras medidas- la justa distribución de las cargas y de los beneficios generados por el proceso de urbanización, así como el fortalecimiento de la regulación pública sobre el suelo urbano con la finalidad de desalentar prácticas especulativas. Sin embargo, estos objetivos o posibilidades que la ley brinda no necesariamente se traducirán en mejoras de los barrios populares sin la imprescindible decisión política y ejecución de programas y proyectos específicos.

En la Ciudad de Buenos Aires, resulta un importante precedente para los procesos de urbanización de asentamientos informales la Ley N° 3.343/2009 para la Villa 31 que toma como base el proyecto que analizaremos en el capítulo 6, aunque no representó ningún avance concreto en el territorio hasta los anuncios de las primeras obras en 2016, 7 años después. La Ley N° 1770 para la Villa 20 corre una suerte similar.

El Programa General de Acción de Gobierno 2005-2007, el GCBA señala que se ha “decidido localizar la mayor parte de estas inversiones en la zona sur de la ciudad, con el propósito explícito de producir una inyección correctiva de las disparidades que el mercado genera en la asignación de recursos. Todas las viviendas se construirán en el sur y la mitad de ellas se

hará en villas de emergencia, donde seguirá por otra parte invirtiendo para acelerar el proceso de urbanización” (portal web del GCBA, visitado en marzo 2014). El IVC reconocería que el 95% de la población residente en



Plan Federal de Construcción de Vivienda y PROMEBA, entre otros programas complementarios que diversifican las políticas urbano-habitacionales

villas no contaba con servicios básicos regularizados. Dichas inversiones no han redundado en mejoras significativas, pues de las 121.214 personas que habitaban en villas en el 2004, al 2010 este número ha aumentado hasta los 163.587 (INDEC 2010), lo que significa un incremento de 42.373 personas, casi un 35%. Por lo que vale concluir que esta inyección correctiva fue insuficiente o no pasó del mero enunciado.

Según el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, entre los años 2003 y a octubre del 2015 se han completado 914.415 soluciones habitacionales en todo el país y 289.323 en ejecución. Del total, 144.449 soluciones se han realizado en el AMBA y 9.821 en la Ciudad de Buenos Aires⁷. Todo eso beneficiaría a 5.484.600 habitantes.

⁷ Informe disponible en <http://www.vivienda.gob.ar/>, acceso: 19 marzo 2016

4.9 / Conclusiones parciales

Los diversos planes habitacionales del primer peronismo se han caracterizado por dar un impulso inusitado hasta el momento a las políticas de vivienda, a su vez que ofreció cierta diversificación de las mismas, desde acciones directas como ser la construcción de conjuntos, pero a su vez mediante **políticas indirectas** como el congelamiento de alquileres, la ley de propiedad horizontal y los créditos baratos a largo plazo, entre otras medidas. No obstante, en este período de gran masividad de la cuestión habitacional, las poblaciones villeras no han sido sujetos de políticas específicas, considerado como un hábitat transitorio en espera del paulatino pero –aparentemente– asegurado progreso social que la historia nacional sucesiva se encargará de negarlo.

Los gobiernos sucesivos al peronismo representarán un viraje respecto a las políticas dirigidas hacia las villas, que serán –ahora sí– objeto de programas y planes específicos. Este reconocimiento e incipiente **institucionalización del fenómeno villero**, adoptará una serie de políticas que pueden caracterizarse por la erradicación de estos barrios populares, aunque este concepto de erradicación, aún no contiene el carácter violentamente represivo que inaugurará el PEVE en años posteriores.

La dictadura cívico-militar que se inicia con el golpe del '76, llevará la política de la **erradicación** de los barrios villeros con una violencia tan inusitada como efectiva en los objetivos de la expulsión de los pobres de la ciudad. Una serie de políticas indirectas (liberalización de los alquileres, Ley 8912 y expropiación por autopistas) completarán esta mirada exclu-

yente del espacio urbano ciudadano.

La vuelta a la democracia implica un nuevo giro en las políticas dirigidas hacia las villas, la crudeza del modelo neo-liberal en los años '90 incluirán una serie de **programas compensatorios** hacia la población marginada del nuevo modelo socio-económico, lo que se traducirá en ciertas acciones específicas sobre el hábitat villero, como ser las políticas de transferencia y regularización dominial de las tierras ocupadas por estos barrios.

Podemos sintetizar este análisis histórico de políticas y programas habitacionales en tres paradigmas de actuación, la cuestión de los asentamientos informales recorrió un camino que se inició caracterizado por la (1) **inacción** o tolerancia, procedido por la (2) **erradicación** que alcanza niveles de violencia extrema en la última dictadura militar y desde el retorno a la democracia transitamos el paradigma de la (3) **radicación** en sus diversas modalidades, más pregonado que concretado en el territorio. Algunos debates actuales acerca de la radicación plantean: 1. Si la regulación dominial implica la titulación de lotes o sería conveniente garantizar la tenencia sin escriturar, 2. la inclusión o no del mejoramiento y construcción de viviendas, o si dichos programas deben centrar los recursos (siempre limitados) en la cuestión urbana y dimensión pública, y 3. Si los procesos de mejoramiento urbano-habitacional pueden ser sustentables sin acompañamiento de políticas socio-productivas destinadas a dicha población específica.

Si observamos la evolución cuantitativa y cualitativa de las políticas, podemos afirmar que se ha avanzado desde un primer momento donde los planes estaban **altamente centralizados, tecnocráticos y unidimensionales** (limitado a la vivienda, excluyendo la cuestión urbana), hacia enfoques más diversificados, en tanto **descentralizados, multiactorales y multidimensionales**. Este recorrido histórico supone cierta ampliación del histórico concepto del derecho a la vivienda por un derecho a la ciudad. Las políticas habitacionales, se traducen necesariamente en **urbano-habitacionales**, y la producción de vivienda se completa con un mejoramiento de las pre-existencias.

La políticas iniciales tenían como único accionar la construcción de viviendas llave en mano mediante diversos mecanismos financieros en base a ahorro forzoso de los beneficiarios, y la atención del **déficit cuantitativo** de forma excluyente, donde los actores principales son el Estado, las empresas constructoras, los propietarios de lotes vacantes y los técnicos. El beneficiario actúa sólo como receptor pasivo de la asistencia del estado.

Un segundo momento, donde aún predomina el déficit habitacional en tanto variable cuantitativa, incorpora como tipología preponderante el conjunto habitacional, cuyas principales características son la autonomía funcional, la participación exclusiva de grandes empresas constructoras que abonan al pretendido concepto de costo-eficiencia por la masividad de las operaciones, una organización espacial propia y descontextualizada, y la focalización en un sector social determinado. A su vez que los mecanismos financieros operan de forma solidaria como el caso FONAVI.

Como transición hacia el modelo actual, se avanzó hacia una **descentralización operacional** a los gobiernos locales que permitiría una mejor adaptación de los proyectos a las realidades particulares. El Estado asume el rol de facilitador generando las condiciones para el desarrollo de proyectos y se continuó con la presencia de actores privados como condicionantes de las políticas de estado (propietarios de lotes y cons-

tructoros), aunque se incorporaba la idea procesual de la vivienda y la incorporación de los beneficiarios como actores activos. Los programas de lotes con servicio, de mejoramiento barrial o de intervención en pequeñas escalas con intervención de organizaciones barriales se superponen con la construcción de viviendas llave en mano principalmente en lote propio, lo que consume gran cantidad de suelo periurbano y obliga -en el mejor de los casos- a la extensión de redes de servicios.

Desde la apertura democrática se superpusieron políticas que van de la indiferencia a programas parciales que contemplan el esfuerzo realizado por los habitantes en la autoconstrucción de sus viviendas, y atendiendo a las problemáticas surgidas por crecimientos desregulados y sin asistencia profesional. Las políticas neoliberales de la década del 90 continuaron con cierta preponderancia de las políticas de construcción de viviendas nuevas, atendiendo al déficit cuantitativo y modelado por los intereses de las grandes empresas constructoras, pero al mismo tiempo, impulsado por organizaciones sociales, ONG's, organismos internacionales y el ámbito académico que comienzan a introducir el concepto de **vivienda proceso, de participación y de enfoques multisectoriales**. Vale preguntarse si la idea de participación y regularización dominial, más allá de sus justificaciones teóricas e ideológicas, ofician como transferencia de la responsabilidad del Estado hacia los sectores más humildes.

Luego de la crisis del 2001 y a partir de las políticas anti cíclicas y de reactivación productiva de los gobiernos sucesivos, los **programas de vivienda se diversificarán** a tal magnitud que abarcarán desde la producción de vivienda llave en mano, hasta el mejoramiento de pre-existencias, desde la gestión centralizada hasta la organización comunitaria (cooperativas, ONG's, vecinos directos). Si bien ciertos programas continúan la tradición de viviendas llave en mano y negocio para grandes empresas, otras operatorias se diversifican en mejoramiento de viviendas existentes o espacio urbano mediante gestión vecinal o cooperativa con mano de obra local.

Planes Urbanos

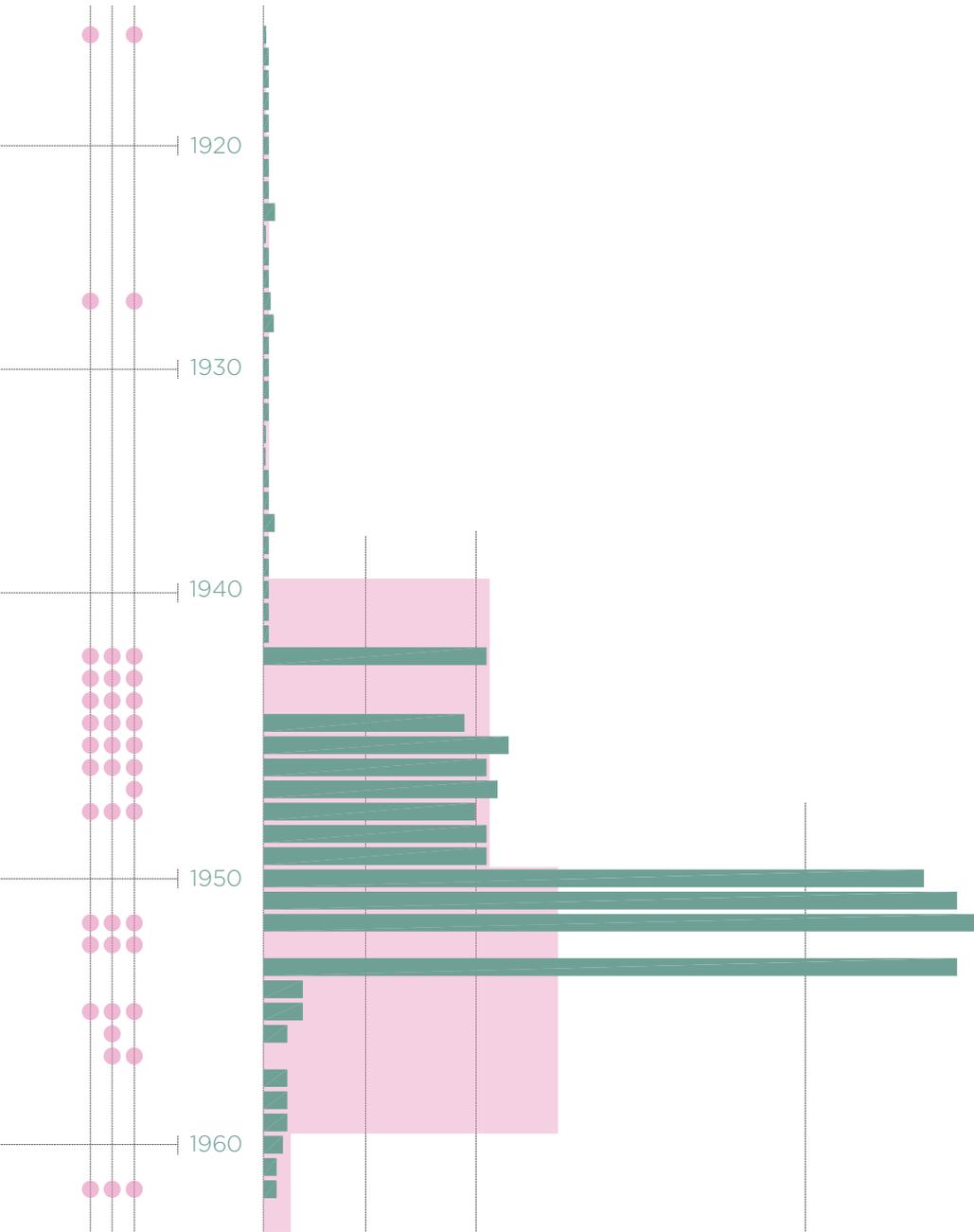
jurisdicción a c

Políticas de Vivienda (leyes, planes y programas)



jurisdicción
n a c

Soluciones habitacionales (total país) promedio anual y por década

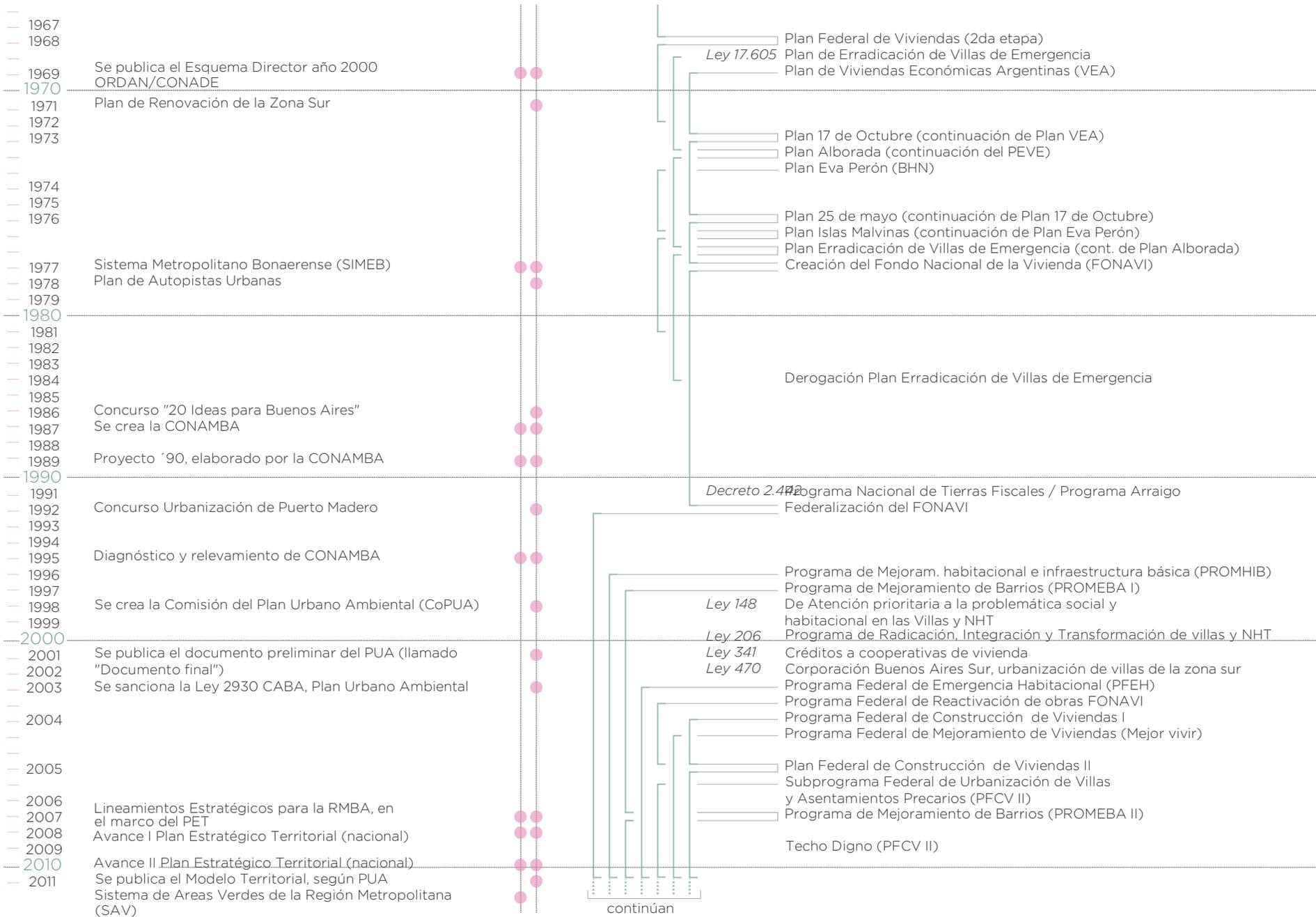


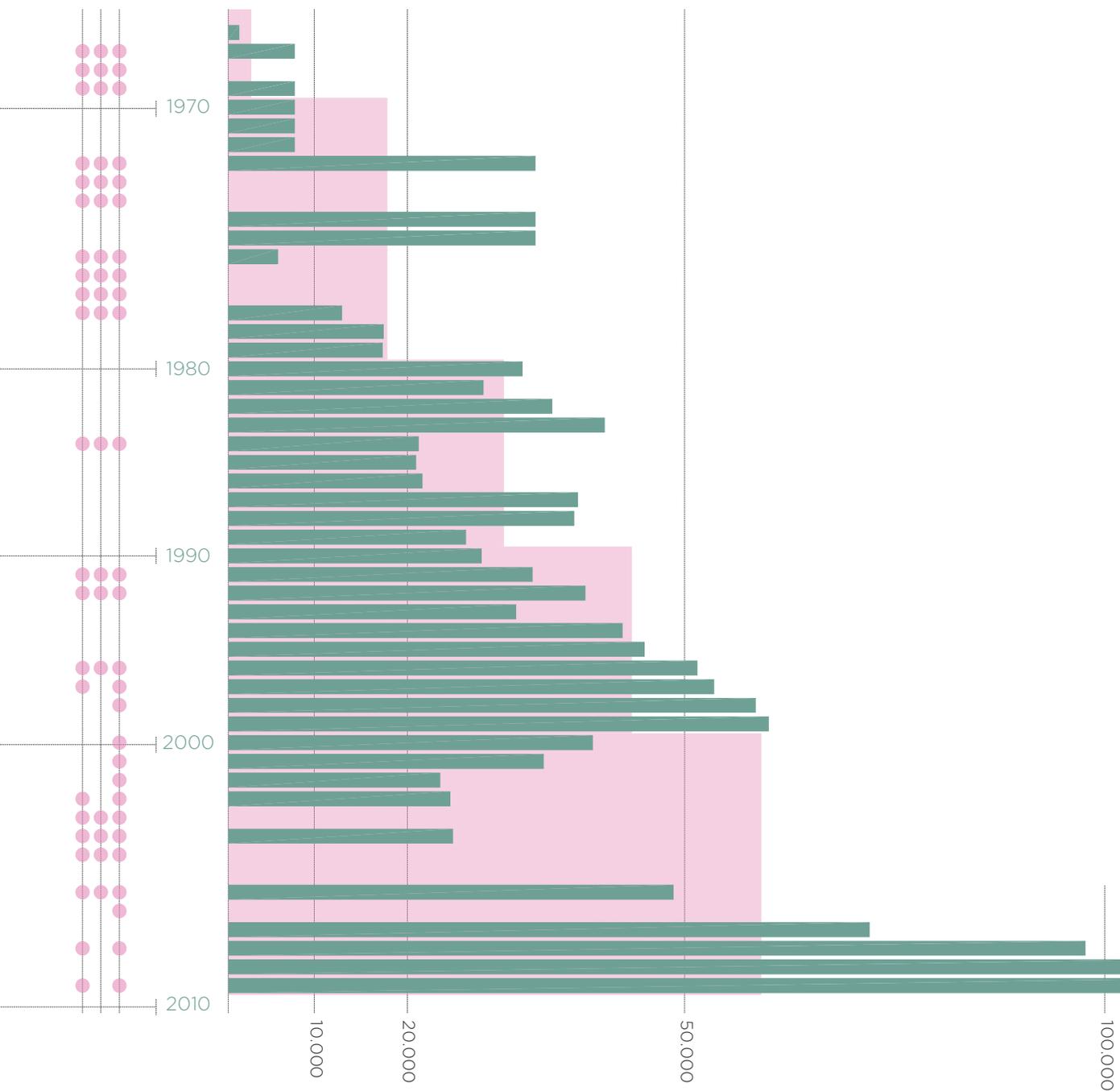
Continúa en la siguiente página

proyectos de referencia

1. Mansión Popular en Flores. 1921 / 2. Casa Colectiva América en San Telmo. 1939
3. Barrio Los Perales en Mataderos. 1952 / 4. Conjunto Urbano Gral. Savio 1 y 2 en Lugano. 1973
5. Plan Federal de Construcción de Viviendas. Jose C. Paz / 6. PROCREAR en San Nicolás. 2015







Fuente: Elaboración propia en base a diversas fuentes. Ver al final del capítulo

La desconexión, superposición y resultados de estos programas demuestran que el enfoque de este período de mayor masividad de la cuestión habitacional se ha enfocado en su objetivo de fomentar el mercado local y generar empleo como motor de reactivación económica, en tanto la calidad arquitectónica de las propuestas, el espacio urbano y localización territorial constituyen su mayor deuda y concentran las críticas de los ámbitos académicos y profesionales.

Del análisis de la información organizada en los cuadros precedentes, podemos observar ciertas variaciones determinantes de las políticas de vivienda. Podemos concluir que los planes y programas de vivienda han evolucionado de un sistema centralizado hacia una descentralización, esto se afirma tanto por la diversificación de las operatorias, como el rol preponderante de un único actor central en sus inicios (Estado Nacional) hacia una mirada multiactoral donde confluyen organizaciones civiles en la toma de decisión y gestión. A su vez, del manejo de recursos concentrado, las distintas operatorias incluirán diferentes modalidades de financiación que incluirán el financiamiento externo como posibilitantes de programas específicos (promeba i y ii, etc.).

De la lógica Estado-beneficiarios sin intermediación alguna más que los organismos oficiales destinados de ello, se interpondrá Estado-Organizaciones intermedias-beneficiarios. Esto supone una relación, a su vez, con la derivación de las políticas generalistas de vivienda hacia políticas dirigidas a cierta población específica, promoviendo (o condicionando) organizaciones barriales, cooperativas u ONG's. La evolución de políticas generales a específicas, se traduce en la diversidad de operatorias resultantes de las políticas urbano-habitacionales en los últimos gobiernos nacionales.

Cabe señalar, que la política habitacional se resignifica necesariamente en política urbano-habitacional, y esta no es una mera fórmula de elegancia, sino que se corresponde con los paradigmas globales que amplían el viejo derecho a la vivienda por un **derecho a la ciudad**. Desde esta óptica, las políticas de vivienda ya no podrán estar dissociadas de las

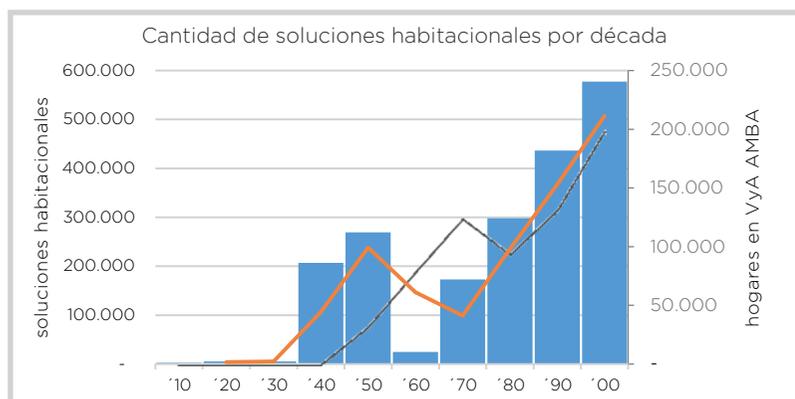
	PARADIGMA	MODELO ECONÓMICO	DESTINATARIOS
INACCIÓN	Tolerancia a la espera del progreso social	Estado de Bienestar	General: Trabajadores formales sindicalizados
ERRADICACIÓN	Reconocimiento de la cuestión villera	Desarrollismo	Población con cierto grado de recursos
	Expulsión	Neo Liberalismo	Población sin recursos
RADICACIÓN	Políticas compensatorias		_NBI _Población villera en general
	Integración socio-espacial	Neo Desarrollismo	_NBI _Población villera organizada

Resumen de políticas urbano-habitacionales

ACTORES PRINCIPALES	RECURSOS	POLÍTICAS COMPLEMENTARIAS	PRODUCCIÓN TIPOLÓGICA	MODALIDAD PRODUCTIVA
Estado Nacional (equipos técnicos y bancos públicos)	_Públicos _De los destinatarios	_Congelamiento de alquileres _Ley de Propiedad horizontal _Créditos a largo plazo	_Conjuntos habitacionales _Vivienda en lote propio	_Autoconstrucción con crédito bancario _Llave en mano
_Estado Nacional _Organizaciones villeras	Crédito internacional	Urbanización de áreas periféricas _Código de planeamiento	_Híper-Conjuntos _NHT	Llave en mano de grandes operatorias (economía de escala)
Estado Nacional	Públicos	_Ley 8912 _Liberalización de alquileres _Construcción de autopistas	Conjuntos habitacionales	
_Estados Provinciales _ONG´s _Organizaciones barriales	_Públicos _De los destinatarios _Crédito internacional	_Plan Arraigo _Planes sociales	_Vivienda mínima / progresiva _Espacio público	_Autoconstrucción y autogestión comunitaria
_Estados Municipales _Cooperativas _Organizaciones barriales _ONG´s _Ámbito académico-profesional	_Públicos _Crédito internacional	_Planes de inclusión social _Políticas de generación de empleo	_Mejoramiento de viviendas deficitarias _Vivienda en lote propio _Equipamiento y mejoramiento barrial	_Autoconstrucción y autogestión mediante organizaciones intermedias _Llave en mano en viviendas en lote propio

políticas urbanas, aunque esta nueva concepción aún se encuentre en un estado embrionario si observamos las consecuencias reales. No obstante, el análisis de los distintos programas nos permite evidenciar que si en un primer momento las políticas se dirigían a la producción de vivienda de forma exclusiva (de manera excepcional con algún equipamiento), en los albores del siglo XXI las operatorias incluirán –específicamente en el caso de los barrios informales- **vivienda + equipamiento + infraestructura**, aun cuando sea eje de debate la calidad de estas premisas y resulta pendiente incorporar las problemática de la localización territorial en estos tipos de proyectos.

De alguna manera, y a partir de la especificación en políticas urbano-habitacionales en barrios, aunque si bien precarios también pre-existentes, la premisa excluyente de la producción de vivienda llave en mano resulta por demás inadecuada y desproporcionada a la dimensión del problema, lo que se traduce en las operatorias de mejoramiento de viviendas. Esto modifica la variable cuantitativa de producción de viviendas en los distintos períodos por un nuevo concepto de **soluciones habitacionales**, término ampliado que engloba todos los tipos de operatorias habitacionales e incluye el carácter cuantitativo y cualitativo de las necesidades.



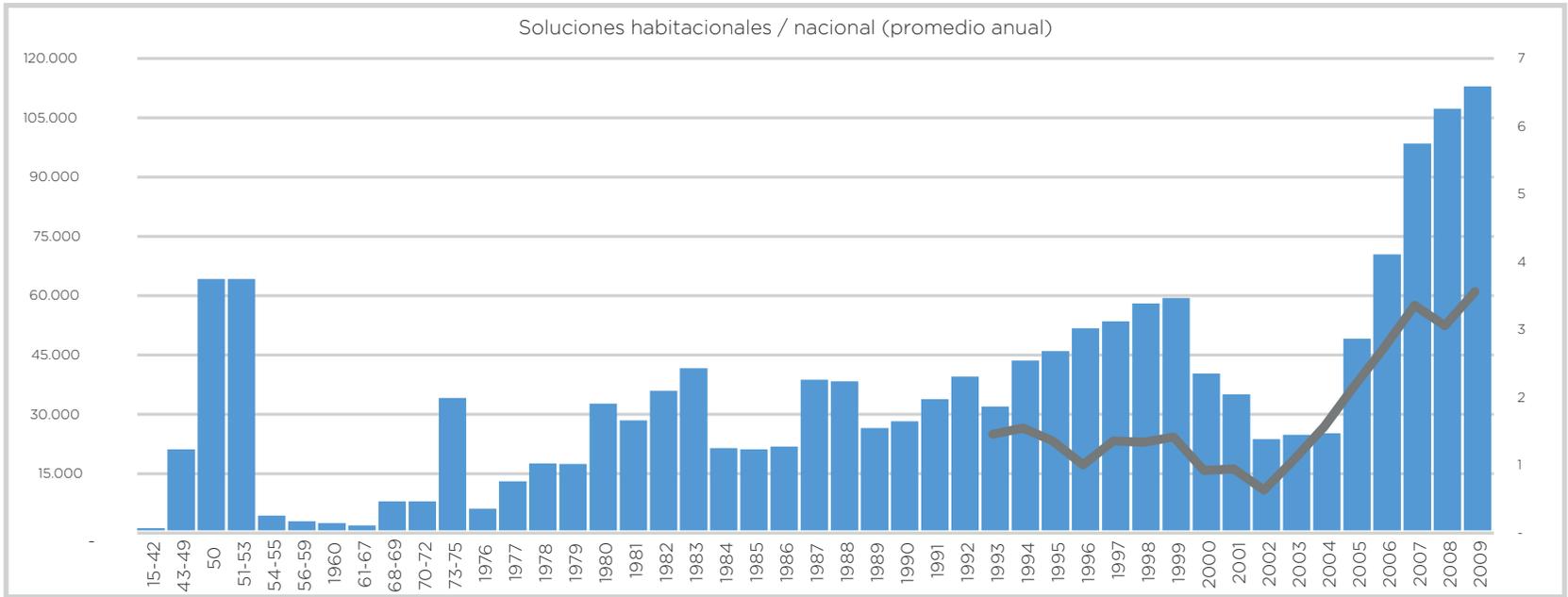
Fuente: Elaboración propia en base a diversas fuentes. Ver al final del capítulo

En el gráfico precedente relacionamos la cantidad de soluciones habitacionales por década junto a la evolución de hogares en asentamientos informales. La línea naranja nos indica la tendencia de soluciones habitacionales, mientras que la línea negra nos muestra el crecimiento de hogares en asentamientos. En las décadas del '40 y '50 hay un desfase que puede relacionarse con este primer momento de políticas de vivienda generalistas, pues el fenómeno villero era aún incipiente, lo que supone que la construcción masiva de viviendas no atendió a esta población específica que creció en igual intensidad pero desfasada en el tiempo. Las décadas del '60 y '70, aunque se instauró la problemática villera como objeto de acción, no lograron revertir la tendencia⁸, a su vez que es evidente la merma en la producción de vivienda lo que permite suponer la validez de los argumentos de la época al implementar el PEVE. Observamos que en las décadas del '80 hasta el 2010 ambas líneas de tendencia se acompañan, por lo que es válido hipotetizar que las políticas urbano-habitacionales se encuentran principalmente exigidas y diversificadas a partir de este fenómeno. Se observa que incluso en los momentos de mayor masividad de los planes habitacionales, la población en villas continúa creciendo, es decir, los planes no atienden a estos sectores urbanos o por lo menos no logran reducir las tendencias. Por ello, el proyecto urbano-habitacional, situado y concretado, es la una herramienta que permite revertir la habitación informal con resultados observables.

Cabría confirmar si hay correlación entre la construcción de viviendas y el crecimiento de población en villas, principalmente el desfase de las líneas paralelas al inicio del cuadro y al final, momentos ambos de mayor masividad de la producción habitacional estatal. No obstante, tal línea de investigación excede los alcances de este texto.

En el gráfico siguiente (pág. 95), la línea negra indica la inversión en vivienda respecto al PBI. Se destaca que el último decenio representa no sólo la mayor cantidad de soluciones habitacionales, sino también un au-

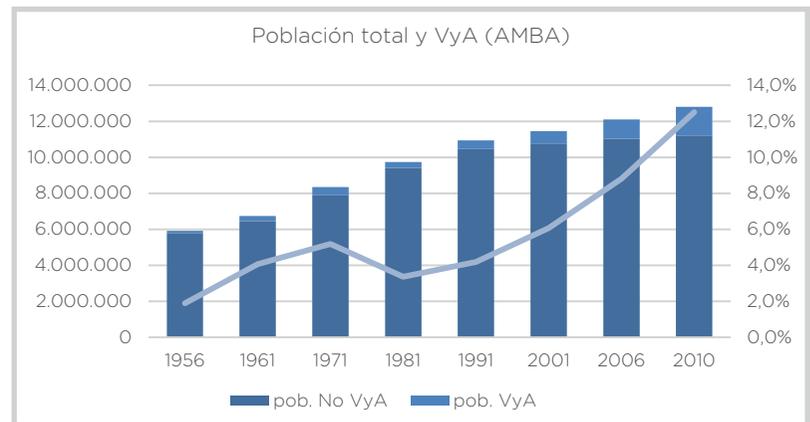
⁸ Cabe la aclaración que la reducción de hogares en villas y asentamientos entre la década del '70 al '80 se debe principalmente a la implementación del PEVE en su modalidad más violenta que expulsó a parte de esta población del área metropolitana.



Fuente: Elaboración propia en base a diversas fuentes. Ver al final del capítulo

mento significativo en proporción a la inversión pública.

En el gráfico de la derecha desagregamos la población total y población en asentamientos informales en el AMBA (azul y celeste respectivamente). La línea nos muestra el porcentaje de población en VyA en relación al total. Es notorio que la composición en 1956 resulta marginal en tanto porcentaje de hogares en VyA y permiten suponer el porqué de la ausencia de políticas dirigidas. La implementación del PEVE en los '70 reducen significativamente esta relación, la cual retoma una curva exponencial con el retorno a la democracia hasta nuestros días, donde el 12% de la población del AMBA habita en asentamientos informales.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Estadísticas y Censos GCBA

Fuentes de información utilizadas para dimensionar la producción de vivienda por año y por década en capítulo 4:

Ramós Gutierrez (2011). *La habitación popular bonaerense 1943-1955*. En base Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

Feroli, 1990. Citado en Eduardo Lopez, "*Las políticas habitacionales desde una perspectiva histórica*", en <http://www.margen.org/suscri/margen48/lopez.html>, visitado el 24 marzo 2016.

Préstamos hipotecarios BHN, en Yujnovsky (1987)

Plan de emergencia para villeros, en Yujnovsky (1987)

Instituto de la Vivienda de Buenos Aires

Plan Federal de Vivienda, en Liernur (2004). Diccionario de arquitectura en la Argentina (2004)

Plan 17 de octubre + Plan Alborada, en Liernur (2004). Diccionario de arquitectura en la Argentina

Instituto de la Vivienda de Buenos Aires. <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/institucional/vivsocial.pdf>

FONAVI, CNV, descargado de <http://www.cnvivienda.org.ar/pdf/grafico-estadistico/2012/ge-ciudad-Aut-BA.pdf>, visitado 28 de marzo 2016

SSDUV, publicado en "*Umbral de un siglo. Una historia de la vivienda social de la Argentina, de los conventillos al plan federal*" (2015)

FONAVI, CNV, descargado de <http://www.cnvivienda.org.ar/pdf/grafico-estadistico/2012/ge-ciudad-Aut-BA.pdf>, visitado 28 de marzo 2016

SSDUV, descargado en <http://www.vivienda.gob.ar/>, visitado 24 marzo 2016

PART E

02

**EL PLAN DE REALOJAMIENTO
DE VILLA 7 EN MATADEROS,
CONJUNTO JUSTO SUÁREZ**

**PROYECTO DE
(RE) URBANIZACIÓN DE LA
VILLA 31 EN RETIRO,
BARRIO CARLOS MUGICA**

CIERRES Y APERTURAS

El Plan de Realojamiento de Villa 7 en Mataderos, Conjunto Justo Suárez

CAPÍTULO 05

5.1 / Introducción

El caso del realojamiento de la villa 7 de Mataderos se manifiesta como un modelo excepcional en el marco del paradigma de la erradicación de asentamientos informales de los años 60 y 70, cuyos debates y acciones hemos analizado en capítulos anteriores. Este capítulo se propone indagar acerca de las condiciones políticas en los organismos del Estado, qué demandas sociales y qué antecedentes de actuación profesional sustentaron este tipo de operatoria donde el proyecto articulado con la comunidad toma relevancia instrumental de mejora urbano-habitacional en sectores marginados de la ciudad. La experiencia resultó un modelo piloto promovido embrionariamente por un equipo técnico externo a los organismos estatales, aunque los recursos públicos financiaron el programa.

Aún dentro de la lógica de la relocalización, este proyecto propone trasladar a una comunidad completa a un nuevo conjunto cercano al barrio, en base a las demandas de la comunidad, manteniendo sus relaciones sociales pre-existentes, identidad barrial y evitar el desmembramiento social y de sus organizaciones. Frente a la erradicación dominante de la época y las posiciones de regularización dominial de los próximos gobiernos democráticos, esta experiencia puede considerarse como alternativa tanto de su momento histórico como de lo inmediatamente sucesivo, se propone como una modalidad diferente de intervenir en las villas de emergencia que discutía con los programas nacionales y municipales de la época.

Expone ciertas ideas y debates acerca de las modalidades de intervención en villas de emergencia y puede considerarse como antecedente de futuras propuestas de urbanización y relocalización concertada de barrios populares entrado el siglo xxi. Es válido postular esta experiencia como base de aquellas -posteriores- que se apoyan en la participación comunitaria tanto en la lectura, prefiguración y gestión, lo que evidencia las discusiones teóricas acerca de la vivienda y la participación de los años '60-'70 a nivel regional como respuesta al paradigma urbano de la modernidad aparentemente agotado. Esta experiencia permite resignificar el rol del proyecto y la participación para intervención en áreas marginales.

El primer apartado analiza el contexto político-institucional que posibilitó el desarrollo del plan piloto en un momento de cierta desarticulación política de los programas gubernamentales y ascenso de organizaciones comunitarias villeras a partir de la inminente apertura democrática.

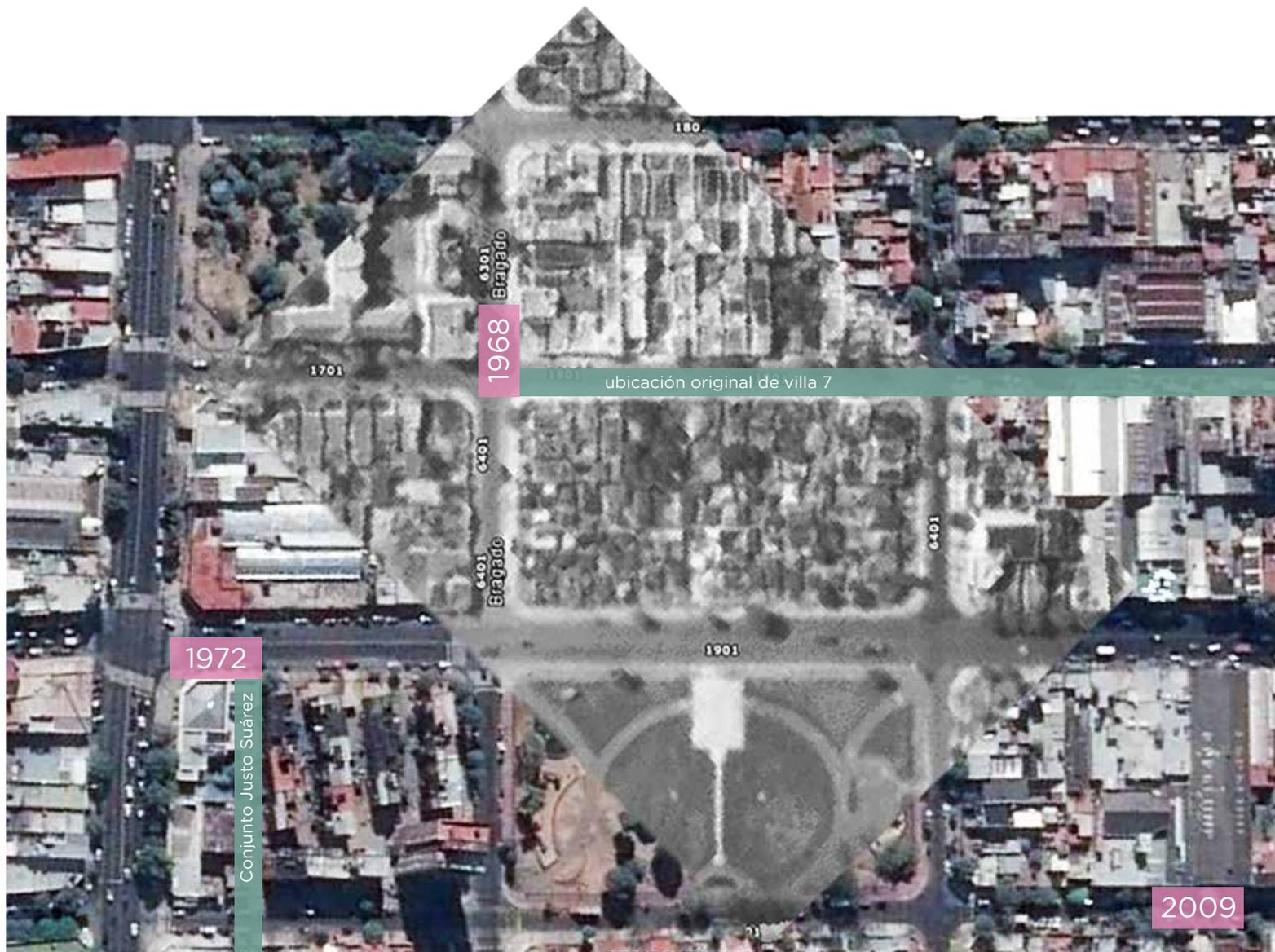
En segundo lugar se describe la composición del equipo técnico, especialmente la trayectoria, formación e ideas previas acerca de propuestas alternativas para el mejoramiento del hábitat y los mecanismos de participación de la comunidad en tales programas. Se consideran las trayectorias académicas y de militancia política de los profesionales, así como la manera en que se insertaron en el entramado institucional para llevar a cabo su proyecto.

El tercer y cuarto apartado analiza los antecedentes del barrio -en tanto datos duros y también los imaginarios pre existentes en esta comunidad- y del proyecto. Respecto al segundo, se rastrean aquellos debates teóricos de la época que han influido en el desarrollo de la propuesta del ET, como así también lo referido a procesos y productos alcanzados en experiencias anteriores que sirvieron de base para replicar y poner en práctica en este proyecto.

Seguidamente, en el apartado principal de éste capítulo, se analiza el desarrollo de la experiencia en sus distintas etapas: (1) la elaboración del proyecto y trabajos preliminares, (2) el proceso de construcción y (3) la

adjudicación y final de obra. En este análisis se pretende vincular actores y procesos que actuaron en la experiencia, evidenciando los conflictos y acuerdos, así como condicionantes y prejuicios previos de los participantes. El relato de lo ocurrido se reconstruye en base a entrevistas (documentadas y personales) de los protagonistas principales -equipo técnico y habitantes- en tanto miradas, por momentos contrapuestas y otras concurrentes.

Finalmente se desarrollan algunos gráficos que intentan sintetizar los roles de los actores, sus intereses y relaciones entre sí a fin de dar cuenta de la complejidad del entramado social en el desarrollo del proyecto. Se analiza el universo de actores, sus relaciones en tanto niveles de acuerdo y conflictos y finalmente el peso de cada uno de los actores y cómo fue variando a lo largo del proceso.



Implantación del Conjunto Justo Suárez y ubicación de la villa 7 (demolida). Elaboración propia

5.2 / Contexto político-institucional

Para comprender esta experiencia excepcional en pleno paradigma de la erradicación, debemos analizar ciertas tensiones del contexto político-institucional y proceso electoralista hacia una apertura democrática que permitió este modelo de gestión habitacional novedoso para la época. El desarrollo de este proyecto atravesó diferentes gobiernos nacionales e intendencias municipales, comenzó durante el gobierno de facto del General Lanusse y la Intendencia de Saturnino Montero Ruiz (31/3/71 - 25-5-73). Continuó durante el tercer gobierno peronista iniciado por Héctor Cámpora (25/3/73 - 13/7/73), Raúl Lastiri (13/7/73 - 12/10/73) y Juan Domingo Perón (12/10/73 - 1/7/74), hasta su fallecimiento que lo sucede su esposa y vicepresidente María Estela Martínez de Perón que terminó depuesta en el golpe del 24 de marzo del '76. Durante el gobierno nacional peronista se sucedieron tres intendencias en la Ciudad de Buenos Aires, Leopoldo Frenkel (4/6/73 - 6/8/73), Juan Debenedetti (7/8/73 - 27/8/73) y Juan Embrioni (30/8/73 - 23/3/76).

Cabe rastrear hasta el golpe de 1966 cuando las fuerzas armadas derrocaron al presidente constitucional Arturo Illia, el General Onganía asume la presidencia dando inicio a la autoproclamada **Revolución Argentina**. Las políticas económicas favorecieron a los sectores concentrados de la economía en desmedro de los sectores populares y pequeños empresarios. El congelamiento de salarios, suspensión de las negociaciones colectivas, el achicamiento del personal estatal y la devaluación del peso signaron un malestar social que se complementará con la injerencia en las

universidades y sindicatos, el grado de autoritarismo encuentra un hito en *la noche de los bastones largos* (29-07-1966). La conflictividad social alcanza tal extensión que llega a su punto máximo en la jornada conocida como **Cordobazo** (29-05-1969), donde la movilización de trabajadores y estudiantes pone un punto de inflexión al contexto político y condensa la oposición a las políticas económicas. Esta crisis llevará un año más tarde al desplazamiento del jefe de Estado, que será reemplazado por el general Marcelo Levingston (18-06-1970), quien ocupará la presidencia por un breve período de nueve meses. El momento exige la necesidad de un nuevo modelo político capaz de asegurar la continuidad del Estado en el largo plazo. Ante esta situación de deterioro económico y de avances en la lucha y organización política y militar del campo popular se ve la necesidad de una "retirada ordenada a los cuarteles", pero la apertura democrática como reaseguro del sistema, debía ser canalizada dentro de determinados límites para lograr la integración de suficientes fuerzas sociales, capaces de controlar aquellas que cuestionaban la continuidad del Estado. Esto lo intentará el teniente general Lanusse, quien asumió la Presidencia a principios de 1971 y cuya estrategia era hacer confluír en un **Gran Acuerdo Nacional** (GAN) a fuerzas sociales y políticas que aseguraran la legitimación del proceso y una salida concertada.

Durante el Gobierno de Onganía se relanzaría el PEVE, elaborado durante la presidencia de Illia, para resolver definitivamente el problema de las villas miseria. Complementariamente se incorporó el Plan de Viviendas

Económicas (VEA) que otorgó préstamos para vivienda a sectores que no tenían capacidad de ahorro y no aplicaban para el PEVE. Éste plan funcionó bajo la órbita del Ministerio de Bienestar Social (MBS), cuya primera acción estuvo enfocada a detener el crecimiento de las villas y luego en la construcción de las viviendas transitorias (NHT) y definitivas. En el ámbito municipal, el Decreto Ley 17.174 de 1967 le dio facultades a la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) para funcionar de manera descentralizada y como entidad autárquica que muchas veces se superpuso a los planes nacionales.

La llegada de Lanusse implicó una reorganización del MBS, que junto a la concentración de poder y aliados le permitió al gobierno nacional formular una estrategia donde concentrar el poder en el nivel ministerial y constituir al MBS como el promotor de acuerdos políticos con las organizaciones sindicales y villeras (Ziccardi y Moreno, 1977). Si bien la CMV siguió subordinada al PEVE, la relativa desestructuración de éste programa le permitió un mayor margen de decisión para dialogar con las organizaciones villeras. A su vez, este organismo se nutrió de equipos técnicos que fueron reconocidos por las organizaciones comunitarias. El Gran Acuerdo Nacional fue la síntesis de las iniciativas de Lanusse con miras a la apertura electoralista, que posteriormente ganaría Héctor Cámpora en representación del peronismo.

Durante la Revolución Argentina habían surgido organizaciones -dentro y fuera del peronismo- que defendían la lucha armada como alternativa a los procesos políticos vigentes. Perón, desde el exilio, alentó estas manifestaciones. La Juventud Peronista, el sindicalismo combativo y algún grupo de intelectuales se mostraron como rivales del sindicalismo tradicional y extrema derecha protegidos por el Secretario de Perón en el exilio, luego devenido en Ministro de Bienestar Social: José López Rega. Esta disputa interna hacia dentro del movimiento se agudizará con el fallecimiento del General, donde la lucha contra la subversión será la antesala a la dictadura cívico-militar del '76.

El tercer gobierno peronista centralizó en el MBS la política de vivienda

enmarcada en el Plan Trienal que otorgaba a los programas habitacionales un lugar central en el proceso de recuperación económica, planificando construir la exorbitante cifra de 815.000 viviendas en tres años. No obstante, dos sectores rivalizaban por ocupar espacios de poder, uno de ellos representado por la JP, el sindicalismo combativo y alguna burocracia política que durante el exilio de Perón se habían movilizado para incorporar militantes de las universidades, barrios populares y sectores medios que luego conformarían la llamada *Tendencia Revolucionaria* del peronismo. Por otro lado, José López Rega a cargo del MBS condensó las posiciones burocráticas del sindicalismo tradicional y las facciones de extrema derecha.

El programa de vivienda abarcó el Plan Eva Perón que destinaba créditos para construcción a las familias que tuvieran un terreno, el Plan 17 de Octubre otorgaba créditos para construcción de viviendas a sindicatos, cooperativas y otras organizaciones intermedias, a su vez que el Plan Alborada era una continuación del PEVE para los sectores villeros, mediante la construcción de viviendas nuevas que mantenían la característica de la erradicación. Algunas disonancias dentro del movimiento fueron gestadas desde la Universidad, los sindicatos, asociaciones profesionales y los llamados Sacerdotes del Tercer Mundo, que planteaban soluciones alternativas a la erradicación de las villas.

Este marco de disputa condicionó la estabilidad de los lineamientos del gobierno, a su vez que abrió ciertas grietas políticas internas que permitieron incorporar proyectos alternativos como el que significó el Realojamiento de la Villa 7. El grupo de profesionales que llevaron la propuesta era externo a la CMV, y que en su mayoría reivindicaba ciertos ideales de la JP, no sólo encontró resistencias por parte de las autoridades del organismo, a quienes les fue impuesto, sino que también se oponía a los lineamientos del MBS.

El regreso de Perón al poder produjo un intervalo donde el pacto social sintetizaría el ideario del líder acerca de lo que llamó la *comunidad organizada*, pretendiendo una pacificación social -aunque muy precaria-,

expansión de la inversión pública y crecimiento económico.

Si bien la CMV estaba fuertemente condicionada por el financiamiento nacional, logró cierto margen de maniobra a partir de la ley 17.174 de 1967 que le dio autarquía y promovió su reglamentación. Aunque seguía subordinada al PEVE¹, le permitió elaborar programas nuevos y contaba con terrenos propios en la Capital Federal que le permitía disponer para la construcción de viviendas, a su vez que contaba con profesionales con cierta trayectoria y experiencia en las villas (Yujnovsky, 1984). Estos hechos ayudarían a explicar porque la CMV tomó medidas alternativas a los lineamientos generales del PEVE y el MBS que sostenían la erradicación como única manera de resolver el problema de los asentamientos informales (Barrios, 2012). Los equipos técnicos del organismo sostenían que la solución al problema de las villas era el diálogo con las organizaciones y no la erradicación por lo que se realizó un censo de pobladores de las villas. La magnitud del fenómeno y la incapacidad de acceso a los créditos de parte de la población propiciaban como única salida la regularización de la tenencia. Desde 1958 hasta su disolución en 1972, la Federación de Villas y Barrios de Emergencia fue protagonista en la organización de los barrios, luego de su desaparición emerge el Frente Villero de Liberación, quien representó a las villas hasta la llegada del peronismo. La oposición de los equipos técnicos frente a la erradicación del PEVE, permitió cierto acercamiento entre la CMV y las organizaciones villeras.

Durante la intendencia de facto de Montero Ruiz, los villeros fueron con-

¹ Yujnovsky (1976) analiza los cambios que sufrió el PEVE a partir de la reorganización que impuso el Gral. Lanusse. En abril de 1971 se desató un importante conflicto entre la Secretaría de Estado de Vivienda (SEV) del MBS y la Coordinación General del PEVE por los resultados de la política de erradicación de éste último que no lograba los resultados previstos. Los plazos de construcción de las viviendas transitorias y definitivas no se cumplían y se habían identificado problemas muy importantes en la calidad constructiva de los NHT. Lanusse resolvió que el PEVE respondiera institucionalmente a la SEV. Este cambio sería transitorio porque las secretarías del MBS por medio de la Ley 19103 el 30/6/1971 pasaron a ocupar el nivel de subsecretarías delegando todo el poder en el nivel ministerial. En resumen el MBS pretendió que la situación de las villas de emergencia quedara exclusivamente en manos del poder ministerial.

vocados para que pudieran comunicar cuáles eran sus principales demandas y a participar de los trabajos que se encargarían de resolverlas. El intendente reconoció institucionalmente a la federación y le otorgó fondos para la realización de las obras que consideraban necesarias (Yujnovsky, 1976; Barrios, 2012). A su vez, la CMV brindaría apoyo técnico y los vecinos aportarían la mano de obra para la mejora de ciertos espacios en las villas, lo que fortaleció a las organizaciones territoriales. Montero Ruiz pretendía conseguir apoyo de distintos sectores sociales frente al inminente proceso electoral, pero al mismo tiempo permitió que distintas voces de profesionales y técnicos tuvieran una oportunidad de desarrollar sus posiciones en el ámbito público. Este marco de oportunidad permitió el desarrollo de la experiencia de villa 7, con gran expectativa para el resto de las villas. A su vez, resulta inevitable describir una situación que sin dudas ha incidido en la posibilidad del proyecto: Marta Montero, hija del Intendente Montero Ruiz estaba casada con Jorge Cedrón, hermano de Osvaldo *Cholo* Cedrón quien coordinó el proyecto. Esta relación habría permitido que la propuesta llegara y fuera aceptada por la CMV. Estos hechos y los contextos posibilitantes no son excluyentes entre sí, y por cierto podemos afirmar que la apertura política durante el gobierno de Lanusse es el marco general que abrió la posibilidad de este proceso. Pero a su vez, la relación personal entre estos actores permitió que Cedrón acercara la propuesta al Intendente y éste la aceptara, ambas razones co-ayudaron al éxito del proyecto.

En relación con las organizaciones villeras, durante el gobierno de Cámpora, el Frente Villero de Liberación Nacional se fusionó con el Movimiento Villero Peronista (MVP), agrupación que fundó la JP el 17 de Mayo de 1973 y contó con el apoyo de los Sacerdotes del Tercer Mundo y las Unidas Básicas de la JP. El FVN logró cierta legitimidad a partir de algunas mejoras logradas en villas y participó en las mesas de trabajo que canalizaban los pedidos de las organizaciones. No obstante no logró ocupar espacios institucionales a raíz del debilitamiento de la izquierda dentro del peronismo que lo sustentaba. La muerte de Perón y el ascenso de López Rega significarán la clausura de los canales de participación villera hasta el retorno de la democracia en el '83. La construcción de nuevas viviendas dignas, como metáfora elegante de la erradicación, será la respuesta hegemónica al problema de las villas y se agudizará con la crudeza del PEVE durante la dictadura militar del '76.



Circulación interna del conjunto actual. Ph: Fernando Vera

Osvaldo *Cholo* Cedrón sintetiza el contexto político-institucional con una inapelable sencillez: “En ese momento coexistían en el régimen una política fundamentalmente represora con otra de captación del pueblo peonista. Dentro de ese marco se circunscribe el proyecto de Villa 7, posibilitado por la política del GAN, pero limitado por la primera” (Revista de

Arquitectura SCA, N°198, 2000: 108).

En este marco político-institucional se desarrolló el Plan Piloto Experimental de Realojamiento de la Villa 7 entre los años 1971 y 1975. Este análisis histórico nos permite situar las condiciones y posibilidades que existieron para la ejecución del proyecto.

5.3 / Equipo Técnico: Investigación y Compromiso Social

El grupo de arquitectos que desarrolló esta experiencia, se encontraba en su mayoría identificado con el ideario peronista de la época, aunque podían tener diferencias de trayectoria militante y política. Entre las disputas internas dentro del *movimiento*, comprendían que era el momento de ocupar espacios de cambio a nivel institucional, donde se trataba no sólo de consolidar los logros de los primeros gobiernos peronistas, sino también ampliar derechos sociales y promover la participación de los sectores populares en las decisiones políticas y distribución del excedente bajo el nuevo marco socio-económico. Este modo de entender la militancia, como su aporte específico desde la propia disciplina para el cambio político real, tiene antecedentes en sus años de estudiantes universitarios en los años 60. Consideraban que debían poner sus conocimientos en función social en un momento histórico de oportunidad en el cual los militares se veían obligados a ensayar un gobierno de transición para la entrega del poder. Al respecto, Cedrón afirma “Nosotros, que éramos jóvenes en la década del 60, intentamos desde distintos modos recuperar ese protagonismo del pueblo como militantes sociales y políticos; con formaciones especiales, como intelectuales; como artistas, no sólo desde el peronismo sino también desde organizaciones con otra ideología, que concordaban en lo principal: recuperar la democracia y lograr el protagonismo popular en la construcción de un modelo de país en el que ningún sector social quedara postergado. Esa era nuestra idea: construir un mundo con justicia social” (Cedrón en Revista de Arquitectura SCA N° 198 2000, p. 108). Es-

tos arquitectos compartían una visión política desde la especificidad de la propia disciplina, su aporte concreto en procura de un cambio social. Las condiciones político-institucionales eran una oportunidad para participar y forzar cambios. “Entendíamos, ahora sí, dentro de nuestro campo, que la arquitectura pertenece a la cultura y que los cambios culturales e ideológicos son anteriores al cambio de poder político. Más aún: junto con otros campos de lucha son los que crean las condiciones para el cambio del poder político, y esto nos llevó a desarrollar la experiencia en ese momento histórico” (ibid, p. 109).

El equipo técnico lo conformaban como coordinadores, además de Osvaldo Cedrón, el arquitecto Alberto Compagnucci, a su vez que el diseño y la conducción de obra -según consta en los documentos- estaban a cargo de Ana Azzari, Sara Fortuna, Eva Binder, Vicente del Hoyo, Hugo Santella y Susana del Hoyo, equipo que se completaba con especialistas en estructuras, sociólogos y trabajadores sociales. Presentaron el proyecto a la CMV a principios de 1971, la cual sintetizaba algunas ideas fuertemente influenciadas por sus docentes en la UNLP en los años 60: Juan Molina y Vedia, Marcos Winograd e Hilario Zalba.

Zalba desarrolló grupos interdisciplinarios de investigación y transferencia propiciando el aspecto social de la disciplina, debate enmarcado en oposición al rol tradicional del arquitecto y crítica al movimiento moderno. Inte-

gró el Grupo Austral en 1939, fue docente en Tucumán y en la UNLP donde además se desempeñó como Jefe del Departamento de Arquitectura (hoy Facultad de Arquitectura y Urbanismo de La Plata), dependiente de la entonces Facultad de Ciencias Físico Matemáticas. Trabajó en el Instituto de la Vivienda de la Pcia. De Buenos Aires entre los años '58-'62 y '67-'68 donde implementó el sistema ATEPAM (Asistencia Técnica, Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua) en su preocupación por intervenir en la problemática de la vivienda social. Proponía una gestión integral acerca de cómo construir un barrio, desde la parte logística, los equipos de trabajo, las maquinarias y capacitación de personas que se iban inscribiendo, lo que ofrecía un sistema institucionalizado de gestión de proyectos de vivienda en barrios populares, donde la *novedad* era la **participación comunitaria**. Esta promoción de la participación se verificará en estos intentos embrionarios de los años 60 sólo como mano de obra en lo que podemos llamar *autoconstrucción*, siendo que el usuario queda parcialmente excluido del diseño y de la gestión.

Esta corriente de arquitectos estaban preocupados en soluciones habitacionales que incluyan la participación de sus habitantes y se aborden integralmente como modo de producción, lo que planteaba una posición clara respecto a los cuestionamientos de la época acerca de una cierta inequidad con estos sectores sociales al hacerlos participar de la construcción, a diferencia del resto de producción de vivienda tradicional. De alguna manera se pretende pasar del usuario como destinatario pasivo a ser protagonista del proyecto, lo que constituye parte del debate de los profesionales del momento, donde los arquitectos empiezan a indagar acerca de los procesos de autoconstrucción espontánea en los asentamientos informales para ponerlos en valor en los proyectos de vivienda social.

No obstante, la participación comunitaria tomaría mayor relevancia a medida que avanzaron estas ideas, lo que requirió incorporar una cierta interdisciplinaridad en la formulación de proyectos de vivienda. La influencia de sociólogos, asistentes sociales y otras disciplinas emergen como factores determinantes para comprender qué necesitaba y deseada el usuario.

Molina y Vedia y Winograd promovieron esto en su ejercicio docente en la UNLP, se pretendía incorporar al usuario no sólo como aporte de mano de obra, sino como sujeto con un saber que es insumo del mismo proyecto, pues se esperaba conocer sus necesidades y expectativas.

5.4 / Antecedentes del barrio



Imagen de un pasillo interno de la villa 7. Fuente: <https://lateja3.wordpress.com/2009/05/01/1974-barrio-justo-suarez/>

La villa 7 se ubicaba originalmente en la manzana delimitada por las calles que hoy se denominan Tapalqué, Pilar, Rodó y Avenida Lisandro de la Torre, cuyo predio estaba destinado a futuras ampliaciones del Hospital Salaberry, obra que aún luego de la relocalización de la villa nunca se realizó.

Hacia 1971, año de inicio del proyecto, la villa ya tenía 18 años de antigüedad, mayormente poblada por migrantes del interior y en su mayoría tenían empleo, según afirman los entrevistados. Cabe destacar que en ese momento la población residente en villas poseía mayormente trabajo y en muchos casos se encontraba empleada formalmente, aunque esta descripción no es excluyente de otras situaciones de informalidad laboral.

Esta villa, tal como requería el proyecto, no tenía antecedentes conflictivos ni hacia dentro del barrio, ni con los organismos estatales. De hecho poseían un acercamiento con la CMV mediante su Junta Vecinal que tenía conformada con un alto grado de representatividad y funcionamiento. “Acá había una Junta que eran de estar y hacer, en cuanto llegaron (los arquitectos) empezaron al toque los trabajos” (María Salvatierra, vecina del barrio Justo Suárez, entrevista personal, 11-03-2017). Carlo, vecino del barrio entrevistado por la Revista Trama N° 3 (1982, p. 28) afirma que esa Junta Vecinal ya venía gestionando y logrando mejoras en el barrio como conexiones cloacales y pavimentos.

El censo realizado en el año 1962 registró una población de 203 habitantes

en el barrio, al iniciar el proyecto la cifra ascendía a 546, que se distribuyeron en 122 unidades. Según afirma Rosa, vecina del barrio, "la villa era precaria pero tenía sus casitas de material" (entrevista personal, 11-03-2017).

Se puede reconstruir que era una población mayormente identificada con el ideario peronista, "era en ese momento un barrio peronista, re peronista, el día que murió Perón acá no se quedó ninguno sentado, te digo más, mi suegro lo hechó a mi cuñado de acá porque mi cuñado no quiso ir al velorio de Perón... y lo echó. Perón y Eva eran sagrados, en los cumpleaños mi suegro te ponía la marcha peronista"² (Rosa Ibañez, entrevista personal, 11-03-2017).

No se registran proyectos previos para este barrio debido justamente al marco del PEVE que preveía erradicarlos. No obstante, la ausencia de proyectos no inhibe de identidad ni imaginario colectivo a esta comunidad barrial, tal vez en la figura del boxeador Justo Suárez, el *torito de mataderos*, podamos reconstruir cierto ideario colectivo.

Este boxeador nacido en 1900 de una familia humilde y fallecido de tuberculosis en 1938, había alcanzado una inmensa popularidad más allá de sus logros deportivos. La figura del chico de mataderos nacido en la pobreza que triunfa en base al esfuerzo personal recrea cierto imaginario de la cultura popular en procura del ascenso social prometido y aparentemente posible. El *torito* tuvo un ascenso vertiginoso en su carrera deportiva que le valió establecerse en EEUU donde fue aplaudido de pie por los príncipes de Inglaterra. De alguna manera, el *torito* representaba la esperanza de los sectores populares, que veían cómo uno de los propios salía de la pobreza para vivir en el lujo. Para el momento del proyecto de la villa 7, este personaje icónico del barrio se había arraigado en la memoria popular, su vida ha sido recordada en el tango *muñeco al suelo*, ha inspirado al protagonista *torito* en el cuento *Final del Juego* de Cortázar -que fue un gran admirador de él- y hasta Oesterheld creó en la década del '50 una historia llamada *El Indio Suárez*, claramente inspirado en la vida del boxea-

² J.D. Perón falleció el 1 de julio de 1974, ya finalizado el conjunto Justo Suárez.



Justo Suárez, el *torito* de mataderos. Símbolo popular del barrio

dor. El desenlace de la vida de Justo Suárez, de la gloria hasta el fallecimiento por tuberculosis y en la miseria absoluta, resulta una parábola de las esperanzas depositadas en la construcción del conjunto habitacional como alternativa posible de mejoramiento socio-espacial para todas las villas de la ciudad y su deterioro y olvido actual. 40 años después de esta

experiencia que se planteaba como posibilidad concreta de reconversión de las villas de la ciudad corre suerte similar a las esperanza de los sectores populares en el ascenso social.



Fotografía del conjunto. Fuente: <https://lateja3.wordpress.com/2009/05/01/1974-barrio-justo-suarez/>

5.5 / Antecedentes del proyecto: debates, procesos y productos

Podemos distinguir dos influencias referidas a la estrategia proyectual, por un lado, aquellas que tienen que ver con las condiciones de **producción** y por otro, el **producto** alcanzado. Respecto al primero, resulta evidente que el modelo ATEPAM ha sido de fuerte influencia y que parte del proceso se basa en algunas de las premisas de aquél. Respecto al producto es notable la similitud de las plantas de arquitectura de los pabellones con aquellos desarrollados por Wladimiro Acosta en la Isla Maciel y la disposición del conjunto en tiras del barrio Los Perales. En este apartado haremos referencia a estos antecedentes que entendemos constituyen parte del estado del conocimiento sobre el que continuó y actualizó este plan piloto.

Frente al paradigma de la modernidad surgen nuevos modelos preocupados por su pertenencia a los problemas y posibilidades locales. Por un lado la construcción de grandes conjuntos habitacionales era defendido por profesionales y principalmente empresas de la construcción ya que de esta manera se podían reducir costos y tiempos de producción en consonancia con la masividad de las operatorias que se requerían, hasta tal punto de alcanzar sistemas prefabricados e industrializados. Esta posición podemos emparentarla con los modelos globales de la modernidad que habían alcanzado un gran prestigio en la reconstrucción europea de la posguerra. La otra corriente, que sin dudas adscribe el caso del Justo Suarez, estaba vinculado a poner en valor los aspectos propios de la realidad latinoamericana y se oponían a la importación de modelos urbanos externos sin apropiación crítica. Si en la primera vertiente el centro estaba puesto en los productos y procesos de producción preocupados en la

dimensión cuantitativa del problema habitacional, en la segunda el centro de la escena debía estar en las personas y sus necesidades concretas, más cercanos a lo cualitativo de los productos y procesos. Podemos afirmar que el modelo participativo de baja escala es una respuesta socio-espacial hacia los grandes conjuntos de la posguerra, a su vez que constituye una respuesta político-técnica que se posiciona como alternativa a las corrientes internacionalistas y pretende aportar desde la propia disciplina a la construcción del ideario nacional fuertemente influenciado en la época por la teoría de la dependencia.

Los años 60 y 70 se caracterizaron por un fuerte **debate teórico acerca del problema de la vivienda** que se había puesto en marcha durante los procesos de industrialización en Latinoamérica de los años 40 y 50. El crecimiento y desarrollo se evidenciaba inequitativo, al punto que la concentración urbana presionaba aún más sobre las respuestas estatales de producción de vivienda. En nuestro país, en paralelo al fuerte impulso de las políticas públicas de vivienda una población cada vez mayor debía resolver sus problemas de hábitat de forma autónoma y generalmente precaria. De esta manera se manifiestan dos extremos en la producción habitacional para la población de bajos recursos: la masiva de construcción *llave en mano* a partir de la acción del Estado y la *autoconstrucción*, aunque dicha separación tuvo fronteras permeables, tal como demuestra entre otros el caso de estudio. El primero puede rastrearse en el modelo europeo que se basaba en el llamado urbanismo moderno en la década del 20, cuya expresión embrionaria fue la República de Weimar bajo un

Estado Social con fuerte impulso a la vivienda social (Barrios, 2014) y en nuestro país puede ejemplificarse con el conjunto Los Perales, entre otros. No obstante, y dadas las diferencias territoriales, culturales y políticas, se comenzó una revisión teórica que propugnaba la participación de la población en la búsqueda de soluciones habitacionales. En Latinoamérica, el ritmo de crecimiento de la concentración urbana y stock de vivienda fueron dispares, frente a la migración campo-ciudad una porción de la población engrosó los inquilinatos y pensiones y se iniciaron los primeros asentamientos informales. A partir de este último fenómeno es que comienza a utilizarse el término de autoconstrucción, involuntario y fuera de todo marco institucional. Así como Rudofsky (*Arquitectura sin arquitectos*, 1964) rescata los valores estéticos y funcionales de la arquitectura vernácula, John Turner será uno de los principales teóricos en cuanto a la búsqueda de soluciones alternativas al problema de la vivienda en base al concepto de **autoconstrucción y gestión descentralizada**.

Frente a la insuficiencia del modelo de gestión importado desde los Estados de Bienestar europeos comienza a centrarse la atención en estas modalidades espontáneas de resolución habitacional que comienza a valorarse positivamente como insumo para nuevas líneas de acción. Se plantean dos posturas opuestas que Víctor Pelli describe: “desde algunos sectores empresarios y profesionales de la construcción, la preocupación por reducir costos y tiempos del proceso de producción y por mejorar la calidad material de las viviendas mediante sistemas y procedimientos constructivos innovadores fue el punto de arranque de una corriente de impulso a los sistemas de prefabricación y de industrialización. Esta corriente adscribía en sus procesos y en sus productos al paradigma de la modernidad, tendiendo solo a perfeccionar sus modos de materialización, precisamente como un avance y una mayor definición en esa dirección” (Pelli citado en Barrios, 2014: 12). Por el otro lado, algunos sectores profesionales preocupados por el problema habitacional cuestionaron estos modelos y procuraban la necesidad de tomar en consideración los aspectos propios y característicos de la realidad latinoamericana centrándose en los sujetos más que en el producto y procesos. “En el descubrimiento y revalorización de las expectativas de vida y de sus prioridades, (...) y en la

clarificación del fuerte efecto de cada modelo posible de proceso de solución habitacional sobre los aspectos cualitativos del proceso troncal de incorporación de los sectores populares a la trama de la sociedad urbana” (ibid, p. 12).

En este debate se instala el sistema ATEPAM que intenta ser una instancia intermedia a la producción seriada pero con participación comunitaria en la construcción, aunque sin ser consultada acerca de las propuestas urbano-arquitectónicas de las que serían sus futuros usuarios. Toma impulso a partir de la ley 6.707 de 1961 y apoyado por la ideas promovidas por el Banco Interamericano de Desarrollo³ que procuraban los esfuerzos individuales y organización solidaria de ayuda mutua. Entre los años 1958 y 1964 Hilario Zalba dirigió el Instituto de la Vivienda de la Pcia. de Buenos Aires donde desarrolla este sistema de autoconstrucción⁴ que si bien consciente que no iba a solucionar el problema de la vivienda a nivel general, si permitiría acceder a un vivienda digna a muchísimas familias. Se desarrollaron dos tipologías, una de ellas tenía 60m² en una sola planta y se apareaban para logran un conjunto, y la otra se resolvía en dos plantas de 80m² en total. Ambas eran perfectamente moduladas de tal manera que no se necesitara “utilizar un cinta métrica en la obra”⁵. Si bien el sistema no puede definirse como prefabricación en ninguno de sus componentes, la modulación y el manual de ejecución paso a paso donde se definen roles del personal, organización del obrador y las tareas sucesivas, permiten considerarlo como un proceso **semi-industrializado** que concurre a una mayor eficiencia en los recursos y plazos. La racionalización y la prefabricación fueron temas de investigación de Zalba en procura de re-

3 Las recomendaciones surgidas de la Conferencia de Hábitat I en Vancouver (1976) expondrán la influencia de las ideas de Turner, que luego serán aplicadas en los distintos programas llevados adelante en el marco de la Alianza para el Progreso y los proyectos financiados por el BID.

4 Si bien el concepto de ayuda mutua ya existía en el ámbito de Instituto de la Vivienda de la Pcia, de Buenos Aires, es Hilario Zalba quien lo sistematiza y dota de cierta consistencia teórica, a su vez que promueve la Ley 6.707 que le otorga marco institucional.

5 Julio Middagh “Reportaje a Hilario Zalba”, en Summa Nro 204, setiembre de 1984

ducción de costos de la vivienda sin desmedro de la calidad constructiva. Ha impartido los cursos de Teoría de la Arquitectura en la UNLP y en estos postula la responsabilidad social del arquitecto, define a la arquitectura “como síntesis y como tal comprende muchos otros elementos culturales, algunos corresponden a la estructura social, y otros representan a los valores estéticos” (...). “estos determinantes ubican la función social del arquitecto y determinan su responsabilidad presente y futura. La correcta ordenación y adaptación del espacio a las necesidades de la sociedad exige conocimiento y coordinación de actividades humanas diversas” (Zalba en Cosogliad, 2011: 96). Desde su integración al grupo Austral, estaba preocupado por la apropiación regional de la modernidad exaltada desde los Congresos CIAM. De los que formaron aquel grupo (Kurchan, Ferrari, Bonet, etc.) no es casual los caminos que tomaron cada uno, Hilario optó por la docencia y la función pública, aún consciente de los límites de la burocracia estatal y los condicionantes políticos de la época. Respecto a la vivienda –tema central del urbanismo y arquitectura en aquel momento– los grandes conjuntos pabellonarios ocuparon el lugar central y respuesta mayoritaria a la problemática. No obstante, los intereses de Zalba sistematizados en el modelo ATEPAM muestran otro camino posible desde una mirada local, con sus propias condicionantes, necesidades concretas y posibilidades.

El sistema de ayuda mutua consistía en un trabajo social de grupo, formación de consorcios, aspectos económico-financieros, fabricación y acopio de algunos materiales, organización de obrador y elaboración de proyectos. La elección de los materiales tradicionales se realiza en función de los costos y de la mano de obra que no es especializada. La modalidad implicaba una fuerte tarea formativa para los que participaban de la autoconstrucción, por lo que los equipos técnicos sumaron asistentes sociales a los arquitectos y técnicos del Instituto. Los futuros propietarios proveían la mano de obra, en algunas ocasiones se pagaba una cierta retribución a quienes trabajaban para sus compañeros, el Instituto contribuía con el proyecto, la dirección de la obra, la asistencia social, la gestión, compra de materiales y las herramientas. El marco de esta operatoria era la Ley 6.707/1961 y hasta terminada la obra nadie sabía cuál sería su casa a fin de

conseguir una labor desinteresada y colectiva. El art. 2º de la Ley es taxativo, “los beneficiarios deberán aportar su esfuerzo personal y solidario”. Una vez finalizada la construcción, los adjudicatarios pasaban automáticamente a ser deudores por todo gasto originado en la construcción y por el valor de la tierra respectiva, el Banco de la Provincia será el ente encargado de los cobros y transferencias hacia la Provincia y/o Municipios. La deuda se instrumentaba mediante una hipoteca a favor del Estado provincial.

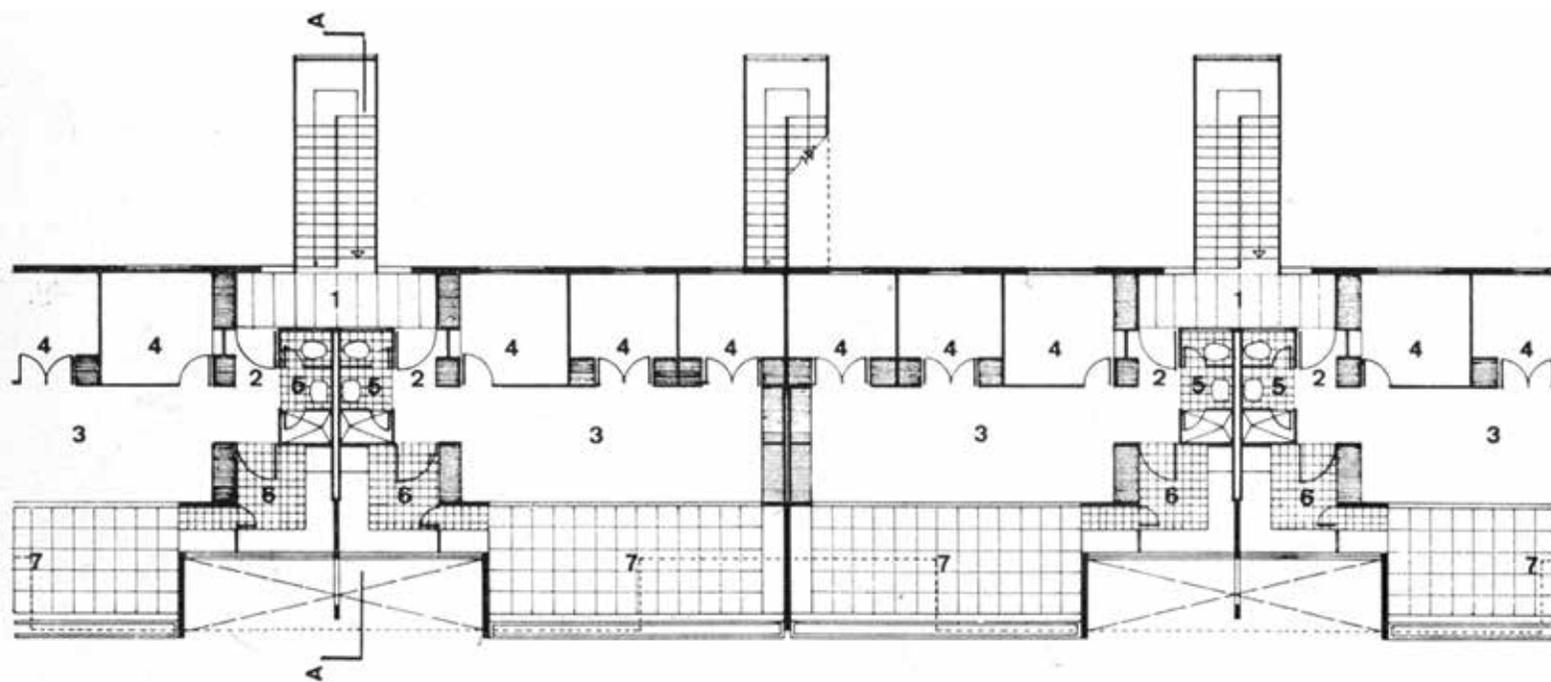
La tierra podía ser de dominio privado del Estado Provincial, Municipal o de entidades oficiales, su tasación se correspondía con la valuación fiscal y no podía exceder al 50% del valor de los materiales de las edificaciones proyectadas.

Los alcances del sistema ATEPAM fueron limitados. Si bien la propuesta participativa desde sus orígenes se concentraba sólo en la etapa de ejecución mediante provisión de mano de obra, no logró consolidarse como una alternativa eficiente. Los equipos de conducción que incluían a los asistentes sociales y técnicos profesionales eran designados previamente por el Instituto de la Vivienda, así como las tipologías y la ubicación territorial, por lo que la toma de decisiones estaba completamente centralizada y excluía a los futuros consorcistas. Estos tenían sus trabajos habituales a los cuales debían sumar un cierto tiempo de dedicación a la construcción, lo que implicaba enormes cansancios físicos y alargamiento de plazos de obra, más allá de la falta de experiencia en tales labores. Los años 70 significaron el fin de esta iniciativa de autoconstrucción debido a las evidentes críticas hacia lo limitado de la forma de ejecución que deben sumarse la presión de las empresas constructoras. Completa una mirada crítica el debate político-organizacional respecto a la gestión y también teórico social respecto a las cargas adicionales sobre una población de bajos ingresos. Finalmente, las políticas de vivienda se centralizan en los organismos nacionales y logra su máxima expresión a través del FONAVI, que otorga el lugar central de manera excluyente a las grandes empresas constructoras.

Es evidente la influencia en el conjunto Justo Suarez del proyecto para la

unidad vecinal de Isla Maciel realizada por Wladimiro Acosta en los años '60. Los mismos autores manifestaron en la Revista TRAMA N° 3 (1982: 11) que hubo previamente “una etapa de investigación en la que analizamos diversa bibliografía sobre proyectos de vivienda para pobladores de bajos recursos. Entre los trabajos estudiados tuvo mucha importancia el realizado por la cátedra del Arq. Wladimiro Acosta en la Isla Maciel, por la influencia que ejerció sobre nuestro proyecto”. Esta referencia al proyecto de la Isla Maciel, será reiterada en diversos artículos de los autores (Revista Dos Puntos N° 10, 1982; Revista de Arquitectura SCA N° 198, 2000).

En aquellos años de la experiencia en Isla Maciel, surge el concepto de extensión universitaria como responsabilidad social de la Universidad y en el marco de tal programa se firma un convenio para la ejecución de estudios y proyecto para la construcción de una unidad vecinal por etapas. El equipo estuvo dirigido por Acosta e integrado por René Dunowicz, Arnoldo Gaité, Jorge Ladizesky, Rubén Movia y Javier Sanchez Gómez, todos pertenecientes al taller que titularizaba en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo.



Proyecto para Isla Maciel. Planta tipo

Los edificios estarían destinados para los integrantes de la Cooperativa de Vivienda, Crédito y Consumo Isla Maciel Ltda constituida por los habitantes de la villa de emergencia. Sumado a la investigación de Acosta respecto a la relación de la arquitectura y clima, en este proyecto se tuvieron en cuenta las características de la población destinataria, en su mayoría habitantes provenientes del interior del país. Se optó por la disposición de casas colectivas dada la relación entre disponibilidad de suelo y población. El resultado son unos bloques de cuatro pisos con circulación vertical por escalera cada ocho unidades (dos por piso). Es notoria la ausencia de espacios intermedios entre los dormitorios y la sala de estar, no media ninguna barrera visual ni circulación que articule ambas situaciones de privacidad, tal como es habitual en las unidades habitacionales. Esta situación característica se repetirá en el caso del Justo Suárez.

La disposición en tiras, cuyo principal exponente local -en aquella época- es el conjunto Los Perales, que no casualmente se ubica en el mismo barrio que el Justo Suarez y es una referencia obligada que incluye algunos principios del urbanismo moderno. Es descendiente de aquella arquitectura pabellonaria de la República de Weimar de los años '20. Al respecto, Rosa Aboy afirma que "este tipo de propuesta urbana había aunado a las vanguardias arquitectónicas con la política del Estado socialdemócrata" (Aboy, 2005: 77).

Podemos resumir que el proyecto del Justo Suarez retoma cierto debate acerca de los límites de la producción de vivienda Estatal masiva aunque no por sus productos urbano-arquitectónico -a los cuales evidentemente el equipo técnico adhiere- sino por el rol de las organizaciones sociales y población en general en la participación de la soluciones habitacionales planteadas. Si la imagen urbana continúa la tradición de la producción de vivienda moderna -tal el caso de Los Perales y otros similares- la actualización del estado del conocimiento emerge de los procesos planteados: el lugar otorgado a los *beneficiarios*, el rol del Estado como facilitador y no como proveedor, y finalmente los alcances de los cuerpos técnicos que se asumen como diseñadores de procesos y articulador de intereses y posibilidades. De alguna manera, el proyecto del Justo Suárez expone la

tensión emanada por el intento de generar alternativas al problema de la vivienda desde una mirada local frente a la modernidad importada, pero a su vez no puede escaparse de los alcances tipológicos y estéticos del paradigma vigente.

5.6 / La propuesta participativa

La idea de llevar adelante un **trabajo interdisciplinario** perseguía el fin de lograr un cierto método para relacionarse con los vecinos y lograr que se involucraran en el desarrollo de la propuesta. El objetivo no se limitaba a resolver la construcción de vivienda, sino que apuntaba a incorporar la participación de los vecinos desde la etapa de diseño, procuraba encontrar mejores respuestas a las necesidades de vivienda, pero a su vez ampliando a las necesidades comunitarias y el entorno urbano. Esta propuesta sintetizaba ciertas ideas acerca de la cuestión de la vivienda en nuestra región y planteaba aspectos metodológicos para el desarrollo de acciones que se venían elaborando desde ámbitos académicos y particularmente en este grupo de trabajo que había compartido estudios, intereses e investigaciones alternativas para atender el déficit habitacional.

En 1971 el ET que presentó la propuesta a la CMV, que presionada por el Intendente tuvo que aceptarla, fue contratado y trabajó hasta el final de la experiencia. Fue aprobado bajo el Expediente N° 41235/1972 por la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Buenos Aires y tenía adjunto una nota donde constaba que el plan se ejecutaría en la órbita de la CMV pero los fondos para llevarlo adelante saldrían del presupuesto general de la Municipalidad, dado que el organismo ya tenía todos sus recursos comprometidos.

Se planteó a la CMV que este proyecto brindaría nuevas líneas de trabajo para los procesos de realojamiento vigentes, a su vez que reduciría notoriamente los costos de construcción respecto a las modalidades de-

sarrolladas hasta el momento, esto se lograría al suprimir las empresas contratistas y los costos que derivan de ello. Para lograr esto el ET debería asumir la responsabilidad de varias tareas, según consta en el expediente incluirían: “proyecto, diseño, inspección, organización de tareas y determinación de diseño y formas constructivas, materiales a utilizar, y la organización de los equipos de mano de obra reemplazantes de la empresa”.

Los autores afirman que “la propuesta incluía como premisa básica, la participación de la comunidad a realojar (...) este premisa implicaba el mantenimiento de la comunidad existente y el respeto por sus organizaciones, así como por sus características de identidad. Por ello se concibió la radicación conjunta de toda la población sin excepciones, en el mismo sitio en que se hallara localizada o el más próximo posible, lo que fortalecería sus vínculos tanto internos como con el barrio de su implantación” (ET, Revista Trama N°3, 1982, p. 10).

Desde un primer momento se estableció como prueba piloto de intervención en villas para luego replicarla a las otras de la ciudad, por lo tanto se eligió una villa de pequeñas dimensiones y de bajo nivel de conflictividad, ambas premisas responderían a dos objetivos que conformaban tanto a la CMV como al ET, por un lado facilitar la implementación de un proceso al momento experimental y evitar complejidades de barrios más densificados, y por el otro un costado político: para el ET visibilizar un programa habitacional alternativo y para la MCBA, una apertura política electoralista que permitiera un acercamiento hacia la población villera en un contexto

de alta conflictividad social.

Las dimensiones de la villa y la reducida cantidad de familias, que totalizan 122 unidades de convivencia, permitiría adaptar cada vivienda de acuerdo a la cantidad de integrantes y a las necesidades particulares de ellos. Todo esto implicaba un enorme trabajo previo, elaborar un pormenorizado censo y mantener una comunicación fluía con los vecinos.

En un principio se evaluó la posibilidad de llevar adelante las obras en el mismo terreno donde se localizaba la villa, la dificultad de la operatoria dada la necesidad de preservación de las viviendas hasta ir finalizando las nuevas imposibilitó esta alternativa. A pesar de ello, las premisas del proyecto exigían que sea relocalizada en un entorno próximo que evitara el desmembramiento social interno y su relación con el barrio circundante, toda vez que disminuiría los costos por el ahorro de construcción de infraestructura que ya estaba disponible (sanitaria, pavimentos, servicios públicos, etc.). Evitar el desarraigo -característico de las soluciones habitacionales de la época mediante la erradicación- fue central para la aceptación de los vecinos en participar de un proceso que consideraban experimental y observaban con desconfianza: “no queremos ser conejillos de indias”, según los autores (Revista Trama N° 3, 1982, p. 11).

El proyecto está mediado por la idea de la **participación comunitaria**, para eso se proponía trabajar de manera interdisciplinaria y facilitar la incorporación de los vecinos tanto en la construcción como desde el mismo **diagnóstico y proyecto**. La intervención de la comunidad no se limitaría a simplemente definir necesidades, sino también en la elaboración y control de las soluciones. Se buscaba fortalecer las relaciones y organizaciones sociales pre-existentes a su vez que instalar capacidad socio-productiva que les permita responder a sus propias necesidades habitacionales y laborales. Por eso, el proyecto excedía a la construcción de viviendas -aunque es el centro del problema- sino que incluía la fabricación de muebles y artefactos domésticos sumados al equipamiento comunitario que permite instalar y diversificar la capacidad productiva de los vecinos. La elaboración seriada de estos, evitando el lucro, suponía menores costos y

por tanto el acceso a estos de parte de la población de bajos recursos en general. La construcción realizada por los habitantes permitiría absorber la mano de obra desocupada de la propia villa, se les garantizaría una retribución y los beneficios sociales correspondientes por ley, así como reproducir la experiencia productiva sin la participación necesaria del ET o los organismos institucionales.

El proyecto resume la problematización del tema de la vivienda de la época desde algunos sectores profesionales y académicos, plantea una respuesta que incluye no sólo el problema técnico, sino los aspectos sociales, políticos y también económicos. El ET se dedicó especialmente a fundamentar las razones de la necesidad de generar un programa participativo a partir del ahorro económico, para ello elaboró un informe donde detalla los costos del proyecto en comparación con la política de erradicación que sostenía el MBS. El proyecto del Justo Suarez era menos costoso que los NHT que implicaban a su vez un proceso compulsivo y represivo que redundaba en mayor conflictividad.

5.7 / Desarrollo de la experiencia: Actores y procesos

5.7.1 / Elaboración del proyecto y trabajos preliminares

Al iniciar la experiencia, el ET recibió el censo que ya había realizado la CMV, el cual no resultó de mucha utilidad, debido en parte a la forma de implementación. Se había realizado en horarios laborales y quiénes informaban a los censistas no eran los jefes de hogar o referentes de la unidad familiar. El ET solicitó iniciar un censo y reuniones con los vecinos por su propia cuenta, dado lo limitado de la información recibida. Este primer desacuerdo entre la CMV y el ET será una constante en la primer parte del proceso.

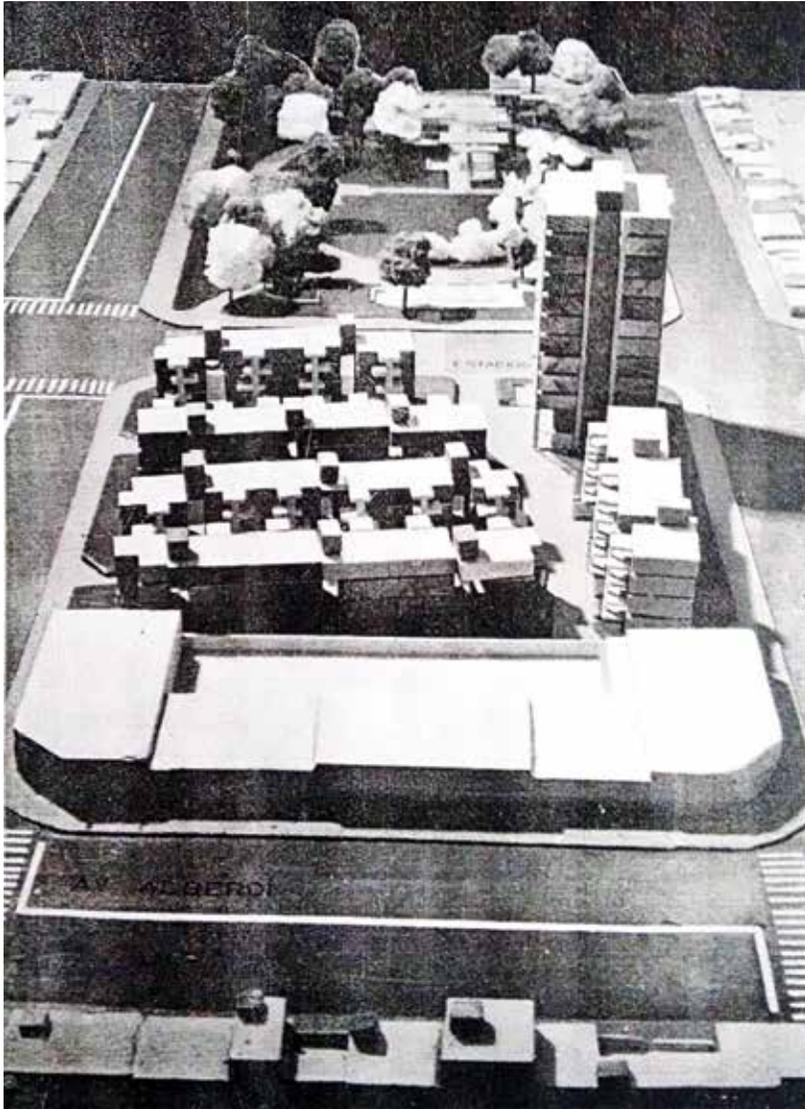
En realidad, el ET debió convivir –inicialmente– con tensión en sus dos frentes, por un lado la desconfianza de la CMV por ser un equipo externo que se instalaba en la estructura estatal para plantear alternativas a las desarrolladas por ellos y podrían verlo como una amenaza o simplemente recelo. Por el otro, los vecinos del barrio que dadas las condiciones represivas de las políticas hacia las villas en ese momento, observaban con desconfianza todo acercamiento que tuviera que ver con la figura del Estado.

El ET consideraba necesario instalarse en el barrio a jornada completa para poder tener un contacto diario con los vecinos sin mediación, la CMV había gestionado la construcción de un espacio para reuniones vecinales

y brindar apoyo escolar a los chicos de las villas, el ET solicitó utilizar una parte como oficina técnica hasta que finalmente se mudó a uno de los departamentos una vez avanzada la obra.⁶

Los primeros acercamientos entre el ET y los vecinos se fueron construyendo a la par de las reuniones, a partir de las cuales se evidenció la necesidad de continuar con las tareas de mantenimiento que ya se venían haciendo en el barrio mientras se avanzaba en el proceso de diseño y construcción del nuevo complejo. Desde las primeras reuniones con la Junta Vecinal se fue convocando a reuniones que incluyen a todo el barrio, de esta manera se pasaba de una modalidad de participación indirecta hacia una directa en el planteo de demandas y construcción de soluciones. Avanzado el proceso se realizarían reuniones con los grupos familiares y otras variantes de cruces por grupo sociales como ser niños y madres, adolescentes, etc. Las reuniones generales se realizaban una vez por mes con temario predefinido, a partir de las conclusiones de estas reuniones se podían profundizar aspectos particulares con grupos más pequeños, donde el área social

⁶ Algunas versiones indican (Barrios, 2012; Revista Trama N°3, 1982) que se utilizaron dos vagones de tranvía en desuso que se remodelaron e instalación en la esquina de Lisandro de la Torre y Bragado, pero esta información no pudo constatar en las entrevistas a los vecinos.



Maqueta presentada a los vecinos. Fuente: revista dos puntos N°10 (1983)

del ET tuvo un rol predominante. No obstante, dada la dificultad de lograr acuerdos o resolver cuestiones complejas en una sola reunión general, los encuentros con grupos sociales más pequeños resultó una manera de lograr consensos que permitiesen llegar a las reuniones generales con cierto grado de acuerdo. Estas reuniones pequeñas no tenían pautas ni frecuencia fija, se iban realizando a medida de las necesidades que se detectaban en el trato diario en el barrio. El hecho que el ET se haya instalado en el barrio facilitaba que los vecinos se acercan espontáneamente con dudas, consultas o propuestas. De los primeros encuentros los temas principales planteados fueron el mantenimiento del barrio existente hasta tanto finalice el nuevo conjunto. Esto permitió romper la desconfianza inicial de los vecinos hacia el ET y comenzar a plantear el diseño del futuro barrio, ya que resultaba incompatible pensar un proyecto habitacional cuando las condiciones actuales eran insostenibles y urgentes.

Los trabajos preliminares incluirían mejoras en las condiciones de habitabilidad de la villa, para eso se aprovisionarían servicios básicos como tanques de reserva de agua, pavimentación de pasillos, ejecución de desagües y el mejoramiento de la instalación eléctrica. Los vecinos aportaban la mano de obra y el ET el asesoramiento técnico, no obstante los insumos fueron materiales *remanentes* de la municipalidad, ante la falta de financiación del programa para mejoramiento de condiciones actuales. Esto implicó nuevas diferencias y desconfianza de parte de los vecinos al ET, ya que el modelo de gestión fue muy precario y no pudieron responderse a todas las demandas de los vecinos dada la falta de apoyo del municipio. De alguna manera, lo que estaba como trasfondo de ésta disputa era dos visiones diferentes acerca de los objetivos de estos trabajos preliminares: desde el ET se consideraba unas soluciones transitorias, de contención de los aspectos más urgentes de la villa en un plazo corto hasta terminar la obra que podía durar dos años; pero desde los vecinos, estas demandas iban en dirección a mejorar y consolidar el barrio actual, ya que se desconfiaba del efectivo realojamiento en un lote cercano como se había prometido y constituía de alguna manera algo sumamente excepcional dada la vigencia del PEVE. Lo que pudo realizarse fue la organización de la recolección de residuos, reparación de las casas más deterioradas y

colocar unos tanques de agua, cuya provisión era una de las demandas principales. El éxito de estas pequeñas mejoras facilitó la relación entre vecinos y el ET.

Según el documento “informe sobre lo realizado en Villa N° 7 al 10/03/1972” que fuera presentado a la CMV, indica que el primer contacto realizado por el ET con los vecinos fue el 22-10-1971 y el 17 de noviembre se realizó la primera reunión formal en el patio de la casa de un vecino que era integrante de la Junta Vecinal.

En estos primeros encuentros surge una primera discusión que podía poner en riesgo el plan piloto. Los vecinos pedían que se construyera en el mismo predio ocupado, pero estaba afectado por la Ley 17.605/67 que impedía su utilización, si bien en la propuesta del ET a la CMV incluía éste pedido, la municipalidad no tenía competencia para modificarla ya que dependía de Nación a través del MBS. Los vecinos eran reacios a la relocalización ya que temían perder lo poco que habían logrado, esta desconfianza estaba fundada en el conocimiento acerca de las experiencias de expulsión forzosa de varias villas de la ciudad sin la relocalización prometida. Por tal razón los vecinos plantean entonces reclamar directamente al MBS lo que pondría en riesgo todo el proceso, finalmente se convencieron que lo mejor no era mostrar conflictividad mientras el proyecto siguiera en marcha.

La determinación del terreno para la construcción tuvo entonces tres instancias, una primera hipótesis ya comentada -impedida legalmente- que era construir en el propio lote. La segunda era relocalizar el barrio en la plaza enfrente que estaba muy abandonada, que luego de terminada la construcción y reubicación de las familias se podrían demoler las casas viejas de la villa y reponer la plaza en dicho terreno. Esta opción era muy compleja desde el punto de vista legal (cambio de usos, desafectación de dominio público, etc.) y a su vez conflictiva con el resto del barrio. Finalmente se consiguió un terreno baldío frente a la plaza a escasos metros de la villa, que debido a que sus dimensiones eran menos a las previstas, implicó un cambio en la cantidad de pisos a construirse y las tipologías de

agrupamiento por consorcio. Este terreno debió expropiarse, no obstante estaba ocupado por un depósito de maderas y carbón (según relata el vecino Carlo, en Trama N° 3, 1982, p. 28) y una familia con la cual se llegó a un acuerdo que no impidió el desarrollo del plan.

Hemos analizado ciertas oposiciones entre el ET y los vecinos debido a los roles y objetivos de cada uno, así como de los prejuicios instalados. Uno de ellos surge cuando en las primeras reuniones el ET plantea crear una guardería infantil que se suponía sería bien recibido, lo cual no fue así. Los padres, principalmente, no alcanzan a evidenciar el beneficio de tal realización. El ET pensaba incluir este equipamiento en el proyecto del conjunto, por lo que incorporarlo en el barrio previo a la obra garantizaría la continuidad de las costumbres de uso de tal espacio. El argumento al que apeló el quipo social para destrabar y lograr avanzar en la idea fue que permitiría a las madres buscar trabajo y de ésta manera aportar al ahorro familiar que sería imprescindible para el pago de la vivienda y su futura sostenibilidad. La participación de las mujeres, que a medida que se avanzaba fue más amplia e incidió en revalorizar la propuesta, sumado al consenso sobre mejorar el rendimiento educativo de los chicos mediante el apoyo escolar, es que finalmente se aprobó la gestión. “Hubo una guardería en la villa y (luego en la torre), y las maestras eran gente de la villa, pero después de muchos años vino un administrador el cual decidió cerrarla” (María Salvatierra, entrevista 11-03-2017). Una vez terminado el conjunto, el espacio para guardería se localizó en el basamento de la torre y era sostenido con la ayuda de Cáritas, pero como surge de las entrevistas se cerró cuando la Municipalidad -mediante administrador- se hizo cargo.

Hasta ahora hemos descripto las tensiones entre tres colectivos de actores, el ET, los vecinos y la CMV, no obstante resulta necesario complejizar las relaciones internas en la comunidad vecinal. Por un lado resulta evidente que el colectivo de vecinos no era un grupo homogéneo y tenían sus propios conflictos internos. La modalidad de representación a través de la Junta Vecinal distribuye el poder de forma desigual entre los representados y los representantes, y ésta pretendía monopolizar la toma de decisiones sobre el barrio mientras el ET promovía una participación

generalizada más directa, lo que constituía una amenaza al poder constituido de los delegados.

El ET formuló propuestas que tendían a promover las dinámicas colectivas dentro barrio, entre estas propuestas estaba la guardería pero también propuso crear un espacio dentro de la villa para instalar una proveeduría que abarataría los costos y crearía conciencia de apoyo mutuo entre los vecinos. Estas ideas pueden rastrearse en el Conjunto Los Andes de Chacarita de 1928⁷, cuyo autor identificado con la corriente socialista incorporó equipamientos comunes al conjunto. De alguna manera, más allá de la novedosa metodología participativa, la propuesta urbano-arquitectónica puede vincularse a cierto ideario político-social del ET, independientemente de su filiación política-partidaria.

El terreno donde se erigió el conjunto tenía 5.550m² y estaba ubicado frente a la plaza y en diagonal a la villa. Constituye la mitad de la manzana delimitada por las calles, Alberdi, Lisandro de la Torre, Gordillo y Tapalqué, con salida a éstas últimas tres calles y con una pared medianera divisoria con los lotes frentistas a Av. Alberdi. Se construyeron 122 unidades de vivienda, un local para guardería, otro salón de usos múltiples que se utilizaba para ayuda escolar y una pequeña oficina. Las tipologías incluyeron variantes desde monoambientes hasta 6 dormitorios, de acuerdo a la composición de las familias. Se distribuye en cinco tiras de tres y cuatro niveles y un edificio en torre de doce pisos.

El proceso de participación en la etapa de diseño constituía una novedad en ese momento, las experiencias antecedentes se limitaban a la etapa de construcción, dejando el problema del proyecto a los arquitectos como un saber técnico inobjetable. Una pauta definida directamente por el ET

7 Fermin Bereterbide dispuso en el Conjunto Los Andres un salón de espectáculos (concebido para alojar un teatro, un cine, una biblioteca, dictado de clases, conferencias) y un jardín de niños. Junto a Wladimiro Acosta luego realizarían el edificio Nicolás Repetto en Caballito, donde incorporaron equipamientos colectivos en la planta baja, éste edificio construido por el Hogar Obrero, institución ligada desde su fundación en 1905 al itinerario del Partido Socialista.

fue que debían ser departamentos agrupados, ya que por la dimensión del lote era imposible lograr vivienda en lote propio, lo que frustraba las expectativas de los vecinos. Se planteó a modo dicotómico: si querían vivienda en lote propio debían mudarse a un barrio de baja densidad que debido al valor del suelo en la Capital Federal seguramente debería ser en la periferia; si ponderaban la localización urbana próxima, entonces se debía aceptar la densidad en altura. Este argumento fue suficiente para optar por la tipología de departamentos agrupados. El modo de participación en el diseño consistió en que los vecinos expresaban sus demandas y modos de habitar y el ET lo interpretaba mediante sucesivas propuestas arquitectónicas. Al respecto de las viviendas en altura, los autores afirman:

“Creemos que influía en este rechazo la existencia de modelos pre-establecidos. Y el “chalecito” era para ellos el único aceptable. Consideraban a las viviendas en altura como “nichos de la chacarita” o “palomares”, para describirlas con sus propias palabras. La elección era en cierto sentido lógica pues de los tipos de vivienda ofrecidos por el mercado ya sea público o privado para los sectores de bajos recursos, la casa individual posibilitaba calidades de vida más aceptables.

Las quejas con respecto a las viviendas en altura se referían principalmente a la falta de luz y sol, al hacinamiento, a la falta de posibilidades de cambio o crecimiento si variaban las necesidades y, en especial a la carencia de un espacio exterior propio, de un patio que no faltaba en las precarias viviendas de la villa.

De todos modos condicionaron la aceptación definitiva de las viviendas en altura a que el diseño que les ofreciéramos diera satisfacción a los problemas planteados.” (Barrio Justo Suárez, TRAMA; 1982, p. 12)

Por estas consideraciones, el proyecto contempló que todos los departamentos tuvieran patio o balcón-terraza con parrilla, respecto al pedido que los espacios interiores fueran más generosos, se eliminaron los pasillos y circulaciones internas -solución inusual ya planteada anteriormente- cuya superficie se incluye en el estar-comedor, a su vez, las cocinas

estuvieron integradas al ambiente. Finalmente, para otorgar flexibilidad interna, las divisiones de dormitorios y estar se realizaron mediante mobiliario diseñado y construido específicamente, de modo que se pudieran remover en caso de modificación del grupo familiar.

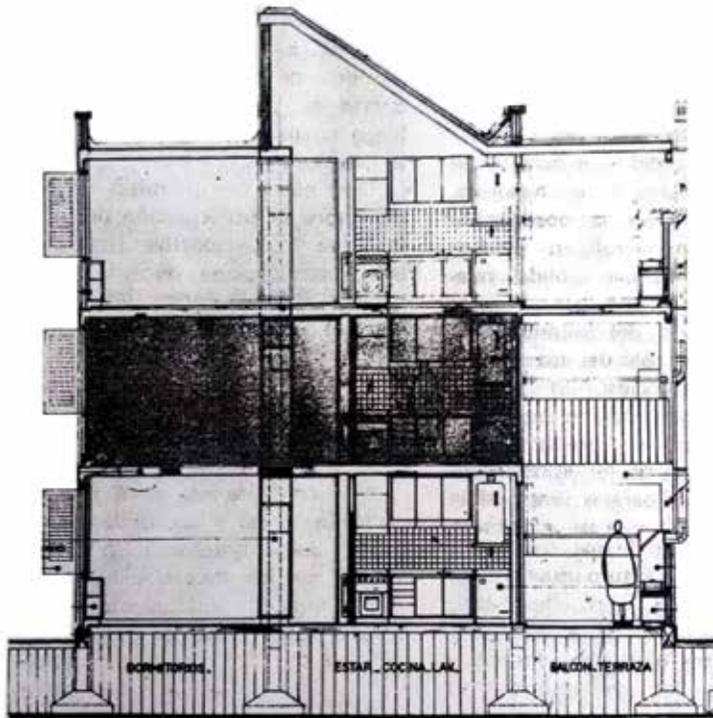
Los autores mencionan otro punto de desacuerdo respecto al equipamiento comunal, el ET planteó disponer espacios de lavado comunes para ahorrar superficie en la vivienda y su vez “como un área de promoción de la vida comunitaria” (ibid, p. 12). Las razones esgrimidas por los vecinos fueron de un pragmatismo inapelable; por un lado porque implicaba dedicar un tiempo especial para el lavado, cuando si se integraba en el departamento permitiría simultaneidad de tareas como atender la cocina o el cuidado de los niños mientras se realiza el lavado. Por otro, que no querían tener más cosas en común luego de la experiencia de la vida en la villa donde el mantenimiento de los espacios comunes era uno de los puntos de conflicto y esperaban un mayor grado de privacidad en el nuevo conjunto.

El proyecto contemplaba proveer todo el equipamiento de la vivienda, desde el termotanque o cocina, hasta el mobiliario, incluidas las camas. Rosa Ibañez, vecina del barrio entrevistada para este trabajo afirma que los departamentos los “entregaron con todo: camas, lavarropas, cocina, colchones, termotanque. Venía el asistente social a las casas a ver qué era lo que precisaban y entonces lo traían: la cama, los colchones, frazadas. Hasta el que precisaba lavarropa o heladera, esas cosas llegaron después cuándo ya estaban acá. (...) Estos muebles (los placares divisorios) los traían completos, son de madera terciada” (entrevista personal, 11-marzo-2017). Según describen los autores en la revista TRAMA, Nro 3 (1982), su opinión era que las viviendas no podrían cumplir con todas sus funciones ni condiciones de habitabilidad si no contaban con el equipamiento, considerando el valor elevado de estos productos en relación a las condiciones económicas de grupo social. Contrariamente a lo esperado, los vecinos se manifestaron en oposición a que todos estos equipamientos estén incluidos en el plan. Las razones planteadas eran diversas, desde aquellos que ya disponían de elementos aptos, los que argumentaban que

se elevaría el valor de la cuota y aquellos que temían ser obligados a desprenderse de sus objetos. Para acordar en este punto, se realizó un censo pormenorizado de los muebles de cada familia, por lo que se proveyó el equipamiento a quienes realmente lo necesitaban de acuerdo al registro.

Estos debates acerca del proyecto evidencian ciertos prejuicios que se fueron manifestando entre el ET y los vecinos, los arquitectos proponían aspectos que consideraban que serían valorados positivamente por la comunidad y resultaba opuesta, tal es el caso de la guardería que tuvo sus discusiones, o la provisión del equipamiento que suponía un financiamiento a la inversión familiar que luego del plan sería demasiado costosa y sin embargo, tuvieron una fuerte oposición. Otros aspectos fueron directamente descartados por la comunidad, como los lavaderos comunes. En sentido opuesto, desde la óptica de los arquitectos, la eliminación de las circulaciones internas que separaban los dormitorios del estar era un punto discutible ya que no era habitual, tuvo sus debates internos al ET, no obstante los vecinos lo recibieron sin observaciones.

El nivel de particularización de cada vivienda evidencia el nivel de compromiso y dedicación del ET al proyecto y a la comunidad en particular. “(todo el proceso) fue muy participativo, había mucha predisposición de los arquitectos para hacer participar a los vecinos, le daban a elegir sus casas...” recuerda María, vecina del barrio (entrevista personal, 11-marzo-2017). Se definían la cantidad y tipo de dormitorios de acuerdo a los miembros de la familia, si eran de edades similares y del mismo sexo se preveía un dormitorio cada dos, si era incompatible compartir habitación se realizaban una para cada integrante. Se evaluaba si las familias tenían posibilidad de crecimiento, como ser matrimonio joven o con un hijo pequeño, en esos casos se preveía un dormitorio extra. En el otro extremo se evaluaba las familias que podían decrecer como los matrimonios con hijos grandes que pronto podrían emigrar de la casa, para lo cual se previa la unificación de espacios interiores de la vivienda. Incluso hay una proporción de departamentos que pueden crecer sobre la azotea (como se puede ver en los planos de la obra indicando expresamente tal situación) duplicando la cantidad de dormitorios, para lo cual se realizó un pliegue



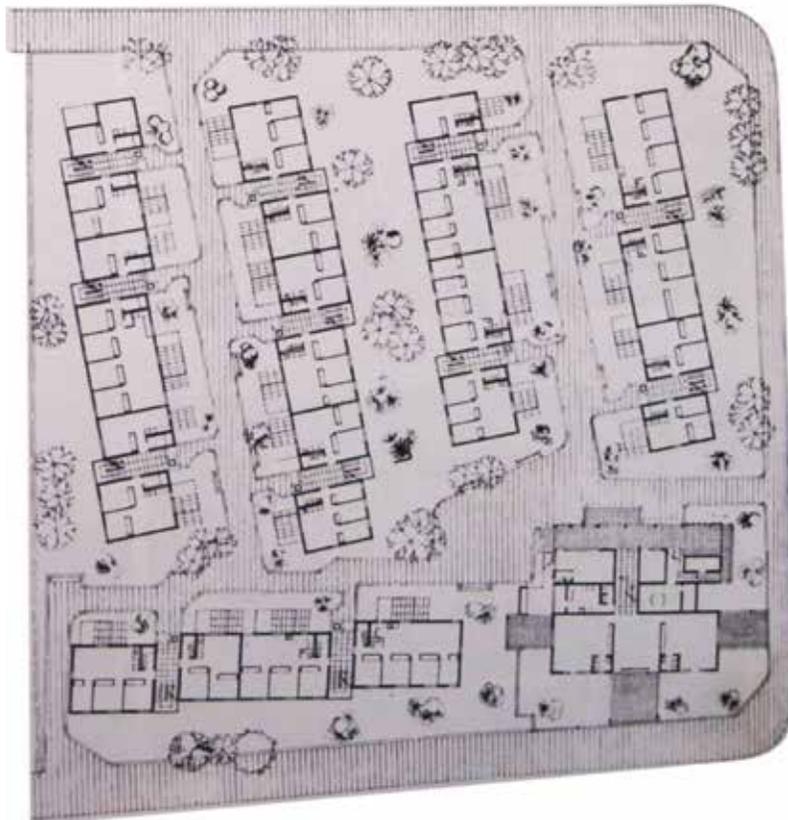
Corte transversal. Se observa el pliegue en losa para crecimiento sobre azotea.
Fuente: Revista Dos Puntos N° 10 (1983)

en la losa de la cubierta que permitiría continuar la construcción sobre esta terraza. De todas formas, hasta el momento no se efectuaron estas ampliaciones.

Por último, sintetizamos el proyecto urbano alcanzado que puede describirse como un conjunto con tres calles de circulación peatonal interna que dan acceso a los núcleos de circulación vertical que abastecen dos unidades por piso. El encuentro de estas calles conforma un espacio abierto de encuentro que se constituye a su vez por la guardería, el SUM y la oficina/proveeduría. Este lugar no está equipado ya que no tiene como finalidad competir con la plaza que se encuentra enfrente, y la misma se consideró parte constitutiva del proyecto desde un inicio. La torre, como emergente a la imposibilidad de resolver toda la densidad en tiras de 3 o 4 pisos de altura, se dispone de tal manera que no afecta al asoleamiento del conjunto ni del barrio circundante.

Como resumen, las premisas con las que se elaboraron las tipologías de vivienda, de acuerdo a los autores (Revista Trama N°3, 1982, p. 15), fueron:

- Locales amplios, iluminados, asoleados
- Dormitorios en zonas silenciosas
- Existencia de zonas de guardado
- Posibilidad de cambios internos dentro de la vivienda
- En las áreas domésticas, el mayor grado posible de intimidad y el mínimo de funciones comunes con otras viviendas.
- El sistema tipológico que permitiera obtener el mayor grado de diversidad, de modo de adecuarse a la multiplicidad de tipos familiares existentes
- Espacio de estar propio de la vivienda
- Aprovechamiento de la superficie, maximizando su uso (por eliminación de áreas exclusivas de circulación)



Planta baja del conjunto. Fuente: Revista Nuestra Arquitectura N° 488 (1974)

5.7.2 / El proceso de construcción

Una vez definido el diseño de las viviendas y el conjunto, el ET avanzó en resolver el sistema constructivo a utilizar en tanto recursos disponibles, plazos y posibilidad de participación de los vecinos como mano de obra no especializada. La idea era organizar cooperativas de trabajo con los vecinos de la villa y evitar contratos con empresas. No obstante, diversos condicionantes irían reformulando este plan original, uno de los principales eran que los plazos que imponían el programa no permitirían formalizar las organizaciones ni tampoco capacitar a los habitantes que no tenían experiencia en obra.

En líneas generales, los habitantes de la villa tenían empleo, incluso en el mercado formal. Rosa afirma, “mi suegro trabajada en el Colón de noche, de limpieza, y de día se venía a trabajar en la obra para terminarla pronto. Había un espíritu solidario, si el de al lado necesitaba algo y mi suegro tenía o podía, iba y ayudaba al lado para que se terminara pronto” (entrevista personal 11-marzo-2017). Lo reducido de la población de la villa, sumado al nivel de ocupación motivó que los trabajos requirieran de habitantes de otros asentamientos para proveer mano de obra. El éxito del plan piloto era de gran expectativa para el resto de las villas de la ciudad, lo que facilitó la convocatoria.

Desde un primer momento se planteó que todos cobrarían un salario por las tareas realizadas. Debido a los plazos y falta de capacitación del personal se definió un **sistema mixto**, mientras la ejecución de la estructura de hormigón sería contratada para agilizar tiempos y debido a que era una tarea compleja para desarrollarla con mano de obra sin experiencia. El resto de los rubros serían realizados por cuadrillas conformadas por los propios villeros: instalación sanitaria, mampostería, herrería y pintura. La CMV no estaba a favor de construir todo el complejo con mano de obra aportada por los vecinos exclusivamente. Al respecto pueden suponerse diversas condiciones convergentes; por un lado la factibilidad técnica de utilizar mano de obra débilmente organizada y de bajo nivel de especiali-

zación, por otro lado, la calidad de los resultados obtenidos. Finalmente es válido conjeturar sobre cierta influencia de las cámaras empresarias. Por tanto, la presión sobre el éxito del programa impulsó al ET a flexibilizar la idea de autoconstrucción originaria de modo exclusivo y recurrió a diversas modalidades de contratación.

El ET asumió la dirección y administración de obra que se haría por rubros y contratos separados de manera de facilitar la constitución de pequeñas cuadrillas. Aparte de la ejecución de las estructuras, la instalación eléctrica también se estipuló separadamente, ya que requería un nivel de especialización que los vecinos no tenían a su vez que era muy dificultoso el control del stock de materiales.

A medida que avanzaba el proceso y se acercaba el inicio de obra, debido a la complejidad de conformar las cooperativas por los plazos que requerían las presentaciones, la modalidad de ejecución efectiva de la obra fue mixta con superposición de tareas. Finalmente los vecinos que participaban en las cuadrillas recibirían un pago por el jornal de día trabajado y se limitaron a la fabricación y colocación de las placas de cerramientos exteriores, albañilería, fabricación de muebles, instalación sanitaria y la pintura, el resto de los rubros fueron contratados aun cuando los vecinos ayudaron a finalizarlos. La obra se dividió por bloques, mientras en dos trabajaron los vecinos de Villa 7 y otras de la ciudad, el resto lo realizaron empresas contratistas. "Se optó por la construcción de la obra por gremios y sectores separados de modo que pudieran intervenir pequeñas empresas (....) eso llevó a la elección de un método constructivo que posibilitara la inclusión de mano de obra con poca o ninguna especialización y equipos simples." (Revista Trama n° 3, 1982, p. 16)

El resultado de la elección del modelo constructivo derivó en uno de los aspectos más destacables y que es una de las marcas distintivas de los edificios que son los paneles de cerramientos en fachadas. El ET buscaba una solución prefabricada que a su vez sirviera para instalar capacidad productiva en el barrio. Optaron por un diseño de placas de cierre con ladrillo común a la vista. Este tipo de panel requería menor nivel de capa-

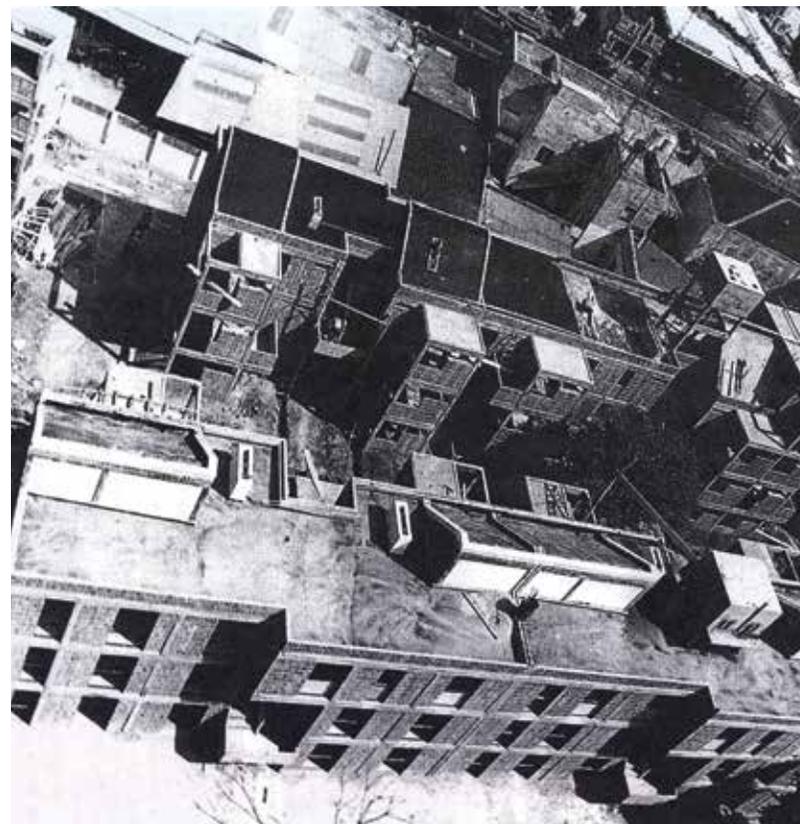


Imagen aérea de la obra.

citación y reducía los tiempos de ejecución de la obra respecto a sistemas constructivos tradicionales in situ. Para realizarlos se utilizó un sector que había quedado vacante luego de la desactivación de unos núcleos habitacionales transitorios (NHT) en Av. Roca y Lacarra. Se trataba de un galpón que acondicionaron para este emprendimiento. Algunos materiales de la demolición se utilizaron para construir las placas de cerramiento, hecho

paradójico acerca del esfuerzo del Estado en demoler y construir a la vez. Era un sistema muy sencillo que permitió formar y dar empleo a varios algunos vecinos desocupados. Estos eran pagados por la CMV a modo de contrato. Su organización interna la determinaban los propios obreros, elegían un responsable y los premios por producción los distribuían internamente según pautas acordadas entre ellos. La finalidad última de promover este tipo de mecanismo de trabajo a través de la pre-fabricación era que pudiera constituirse como una organización independiente del proyecto que logre dar sustentabilidad económica a los vecinos de la villa, a su vez que fuera replicable en otros barrios informales de la ciudad. Los resultados eran alentadores, se logró brindar trabajo a los desempleados, formarlos en un oficio y principalmente alcanzar un nivel de organización productivo eficiente, de bajo costo y alta calidad. No obstante, la continuidad de este emprendimiento no pudo concretarse debido, en parte, a la falta del impulso determinante de la CMV.

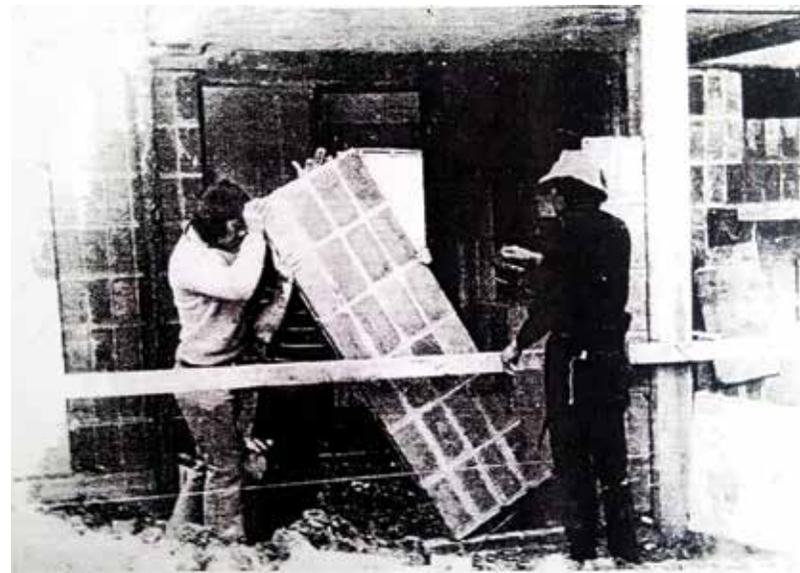
El resto de las cuadrillas, si bien estaban conformadas por los vecinos, los capataces eran ajenos al barrio y fueron contratados por el ET a fin de garantizar una cierta experiencia en los rubros específicos que pudieran garantizar resultados óptimos. Esto permitiría no sólo el logro de los objetivos, sino también formar a los nuevos obreros que si bien muchos no tenían experiencia en la construcción no fue un freno al avance. En referencia a los oriundos del interior que era mayoría en el barrio, Rosa afirma: “vos viste como son la gente de afuera, parece que nace sabiendo, agarra una pala, una cuchara y dale...” (entrevista personal, 11-03-2017).

Respecto a la construcción del mobiliario, también se realizó a través de un grupo de vecinos ayudados por carpinteros especializados. Se realizaron en el taller municipal de Palermo en Bullrich y Cerviño, y ya sobre el final de la obra fueron terminándolos en un taller improvisado para tal fin en el barrio.

Los grupos de trabajos, que en un principio era algo informal dependiente de un responsable técnico externo, se fueron consolidando como **unidades organizacionales**. A medida que se acumulaba experiencia se decidió

elaborar un “estatuto interno a cada grupo de trabajo, que sistematizaba obligaciones y derechos que los integrantes habían acordado”, según afirman los autores” (Revista Trama N°3, 1982, p. 19). Esta organización respondía a un espíritu horizontal y democrático.

El análisis realizado del conjunto Justo Suárez no pretende limitarse al **producto urbano-arquitectónico** finalizado sino principalmente al **proceso socio-productivo** capaz de ser replicado a otras villas de la ciudad. Lo que está por debajo de esta conceptualización es que el Plan de Realojamiento fue diseñado por el ET para lograr **mejoras socio-espaciales** pero mediado necesariamente en base a lograr **mejoras socio-laborales**. Esta conjunción de objetivos lo torna un caso paradigmático a ser revisitado con las preguntas del presente, donde la informalidad urbana y la informalidad laboral no pueden ser consideradas categorías de acción separadas desde la óptica proyectual. El análisis del proceso-producto, atravesado por las formas de organización social constituye el centro de este análisis.



Montaje de paneles de cerramiento exterior. Fuente: Revista SCA Revista de arquitectura N° 198 (2000)

5.7.3 / Adjudicación y final del proyecto

Debido a que había una gran variedad de tipologías de acuerdo a las configuraciones familiares, las opciones de elección se limitaban para cada familia, condicionada por sus integrantes. Si en caso de haber coincidencias en la ubicación elegida se trataría de lograr acuerdos o en última instancia un sorteo. No obstante, el proceso no fue conflictivo de acuerdo a las entrevistas realizadas y lo documentado por los autores.

La CMV establecía, de acuerdo a los ingresos de cada familia, el monto y la cantidad de cuotas a pagar, nadie quedó excluido de poder mudarse ya que había flexibilidad en la cantidad de cuotas iban desde los diez hasta los 30 años⁸. Colaboró en la capacidad de pagos tres puntos: (1) que la mayoría de los vecinos tenían trabajo al iniciar el proyecto, (2) que aquellas personas desempleadas fueron incorporados a las cuadrillas por lo que pudieron tener un ingreso, y finalmente (3) la instalación de la guardería facilitó que muchas madres pudieran buscar empleo y colaborar en la economía familiar. Los últimos dos aspectos, a propuesta del ET, garantizaron un **proyecto sustentable y virtuoso socio-económicamente**, sumado a las condiciones de empleabilidad previas.

“Se pagaba a 30 años con las chequeras, si querías podías pagar todo junto. Mi suegro en el '82 ya terminó de pagar todo completito y enseguida hizo la escritura, no le dieron vueltas. Iban al banco a pagar, pero hay gente que no tienen escritura todavía, algunos habrán pagado pero no pudieron escriturar, por falta de plata, otros por problemas en la familia...” (Rosa Ibañez, entrevista personal, 11-03-2017). Cuando se refiere a problemas en la familia, lo que expresa es que algunos vecinos originarios del barrio fueron falleciendo y habiendo terminado o no de pagar las cuotas, los herederos no pudieron formalizar los trámites de sucesión y la tenencia de la propiedad quedó en forma precaria.

⁸ Algunos vecinos debieron pedir una prórroga en los plazos, pero la mayoría pudieron acortarlos respecto al plan inicial de pagos (Revista Trama N° 3, 1982 y entrevistas personales a vecinos)

Por último, respecto al final de obra, la ocupación del edificio se dio de manera abrupta y aún antes de finalizarse todas las tareas. Desde la óptica del ET, que luego de un inicio conflictivo había logrado una cierta buena relación con la CMV, la tensión con el organismo comenzó a intensificarse cuando el intendente Montero Ruiz -de alguna manera *impulsor* del proyecto- deja su cargo en razón de los resultados de las elecciones democráticas. Si bien algunos profesionales habían sido incorporados como personal de planta, fueron dispersándose en otros programas de la CMV. El cambio de gobierno supuso una profundización de las políticas de erradicación así como el retorno de planes habitacionales masivos -algunos instrumentados por organizaciones intermedias como los sindicatos- de adjudicación directa de obras y *llave en mano*, en franca oposición a la modalidad participativa de baja escala experimentada en este proyecto. Por ello, la CMV desarticuló al ET y éste no participó de la terminación de la obra, que fue dirigida por personal de la CMV y desplazó paulatinamente a los grupos de trabajos conformados por cuadrillas.

Otro aspecto de la mudanza abrupta surge de las entrevistas a los vecinos, los cuáles manifiestan que había un rumor acerca de que vendrían a ocupar los edificios desde la villa 31 organizados por el Padre Mujica. Si bien se manifiesta como un rumor y de difícil comprobación, es evidente que esta suposición colectiva co-ayudó a acelerar el proceso de mudanza. Los edificios no estaban finalizados, quedaban por realizar -en general- las terminaciones internas como ser las tareas de pintura, colocación de revestimientos e instalación de equipamientos, entre otros. Los vecinos optaron por ocupar los departamentos mientras terminaban las tareas pendientes.

“Había un rumor que iban a venir de la 31 con el Padre Mujica, decían que iban a venir de otras villas a ocupar la obra, entonces todos fueron a ocupar sus casas aún sin terminar. De día trabajaban para terminarlas y de noche ya se quedaban a cuidarla” (entrevista personal, 11-03-2017).

Por último, Rosa manifiesta que había algunas familias, ya a mediados del '75 con el conjunto terminado, no querían dejar sus casas en la villa, sobre todo aquellas más consolidadas. "En la villa había gente remolona que no quería abandonar sus casas, pero eran pocos casos, era gente que le costaba dejar su casa, porque era "su" casa y "su" terreno, pero luego se convenció y no tardaron en demoler la villa". Todo el proceso, más allá de los conflictos y debates que hemos desarrollado, duró 3 años desde el arribo del ET a la Villa hasta la mudanza de los vecinos.



Fotografía de una circulación interna. Fuente: <https://lateja3.wordpress.com/2009/05/01/1974-barrio-justo-suarez/>



Fotografía del conjunto. Fuente: <https://lateja3.wordpress.com/2009/05/01/1974-barrio-justo-suarez/>

5.8 / Mapeo y análisis de actores y relaciones

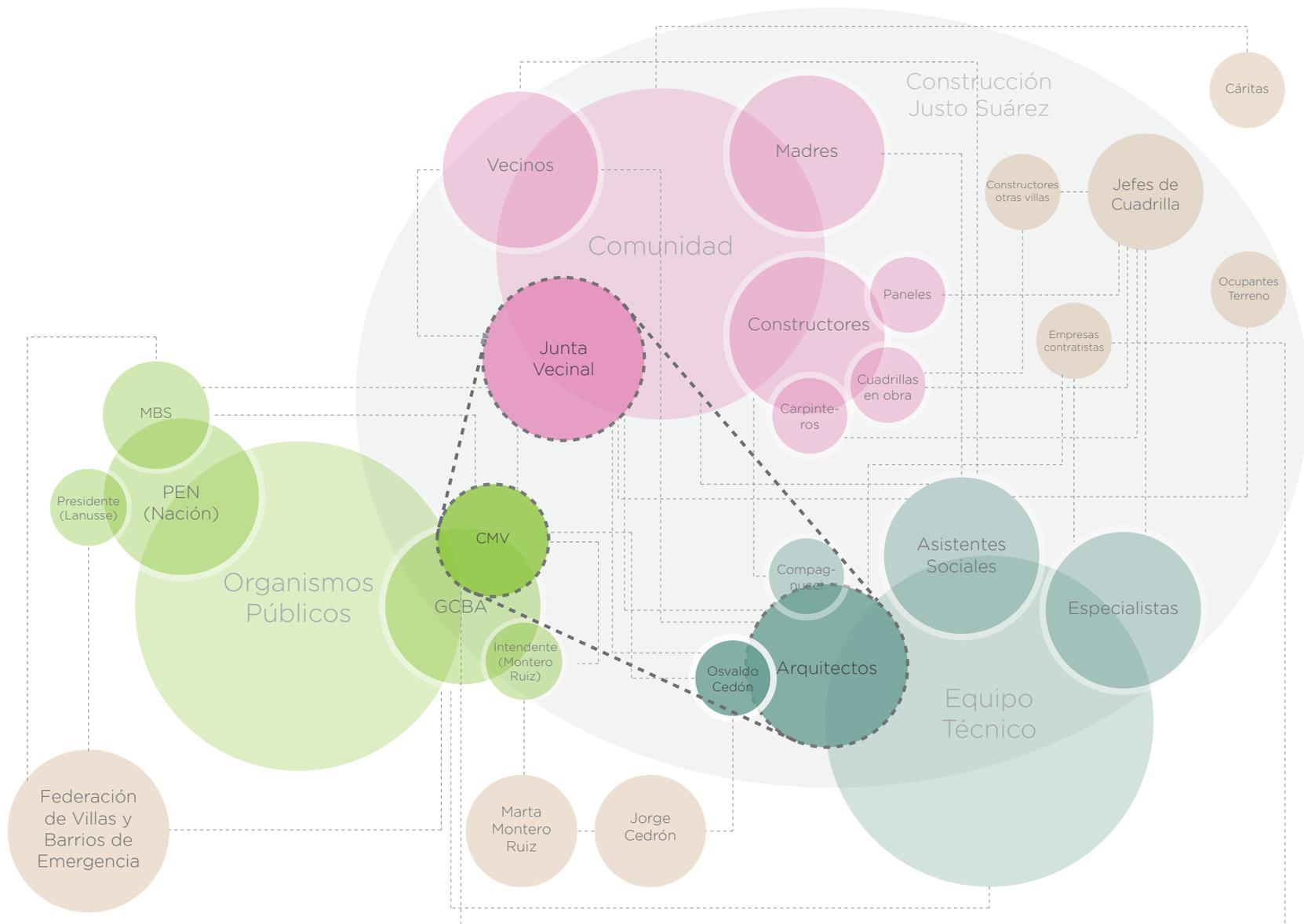
Para identificar a los actores que incidieron en el proyecto, hemos establecido tres criterios básicos: (1) cuál es su base social o área temática desde donde participa, (2) cómo se organiza, es decir su pertenencia a algún sector social u organización institucional y (3) cuál es su nivel de acuerdo en el proyecto o bien a qué tipo de solución aporta o adhiere.

En el gráfico (pág. 131) pueden detectarse tres grandes grupos de actores de acuerdo a su nivel de organización: por un lado (1) aquellos que pertenecen a un **organismo estatal**, sea nacional o municipal, (2) los **vecinos de villa 7** y (3) el **equipo técnico**. Por último hay una serie de actores **externos al proyecto** desarticulados entre sí pero que incidieron en el desarrollo de la experiencia. Resulta evidente que estos grandes grupos no son homogéneos hacia dentro, presentando diversidad de actores y por tanto **intereses particularizados**, pero que bien pueden definirse por oposición al resto de los grupos, lo que otorga mayor o menor grado de compacidad en el arribo de acuerdo intra grupo. Las relaciones entre los actores internos y externos a cada grupo evidencian mayores o menores conexiones que en este primer gráfico no pretendemos evaluar, sino simplemente enunciar. De la cantidad de conexiones de cada actor, emergen como principales tres actores: la Junta Vecinal, la CMV y los arquitectos, dentro del cual se destaca la participación de su coordinador Osvaldo Cedrón. No es casual que los tres principales actores representan cada uno a un grupo social definido: **Estado, vecinos y equipo técnico**, cuyo equilibrio en esta intensidad de relaciones puede ser uno de los indicios

de la razón del éxito. La coordinación entre estos actores, dada la cantidad de conexiones entre ellos y como vínculo intermedio con otros actores, los tornan los participantes más influyentes del proyecto.

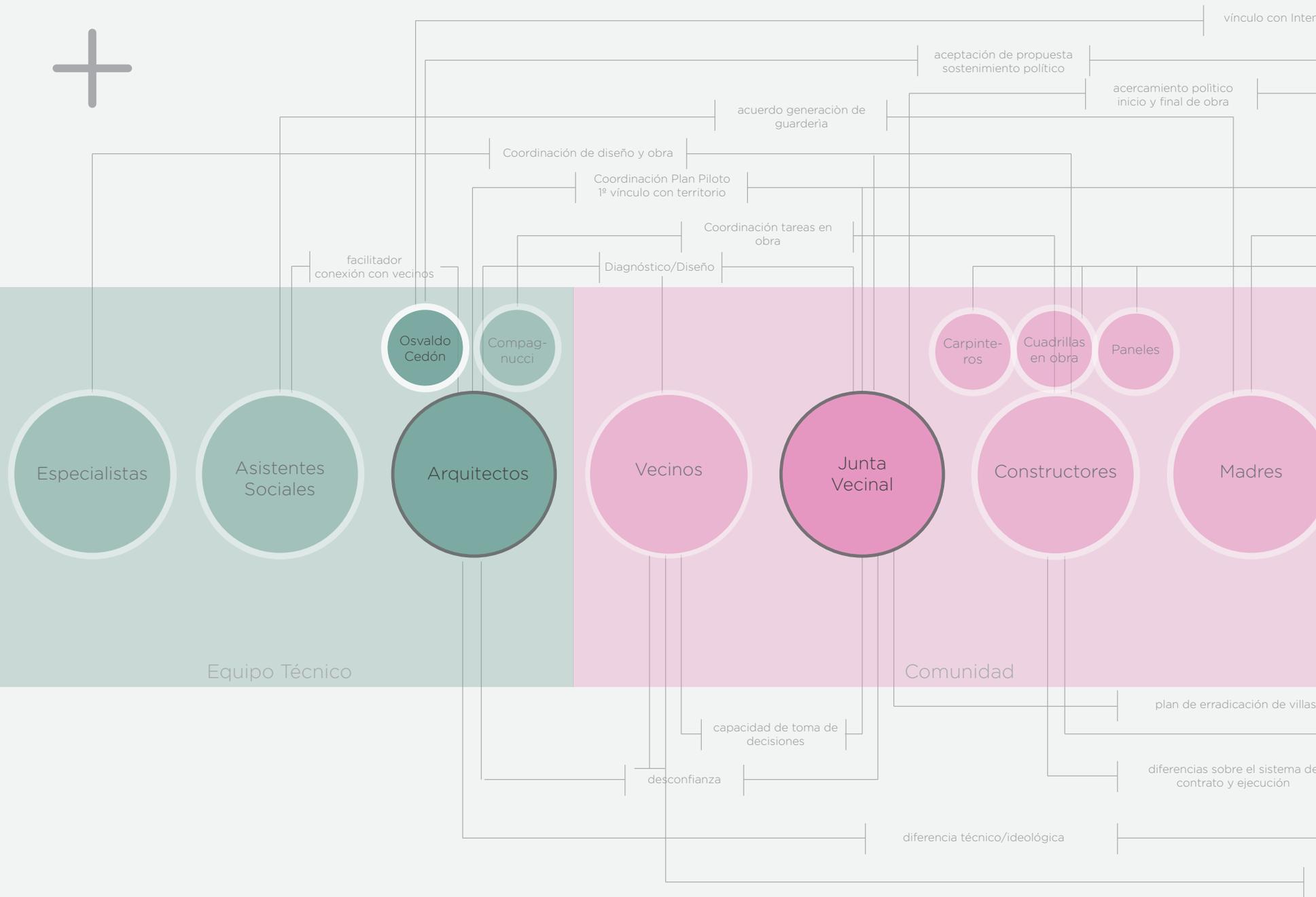
Finalmente, un círculo gris claro enmarca aquellos actores que participan directamente en el proyecto y deja por fuera a los que si bien no operaron en forma directa, sí incidieron en el desarrollo, tanto como condicionantes como posibilitantes. Partimos de la base que todo **sistema socio-urbano es abierto**, por lo que esta constelación de actores encontraría nuevas conexiones hacia otros actores que el gráfico no muestra, no obstante hemos decidido recortarlo hasta donde reconstruimos a partir de las fuentes relevadas. Por lo tanto, en este sistema pueden definirse dos grupos: los que están involucrados directamente en el proyecto, y los que incidieron de manera externa, es decir, a través de otros actores.

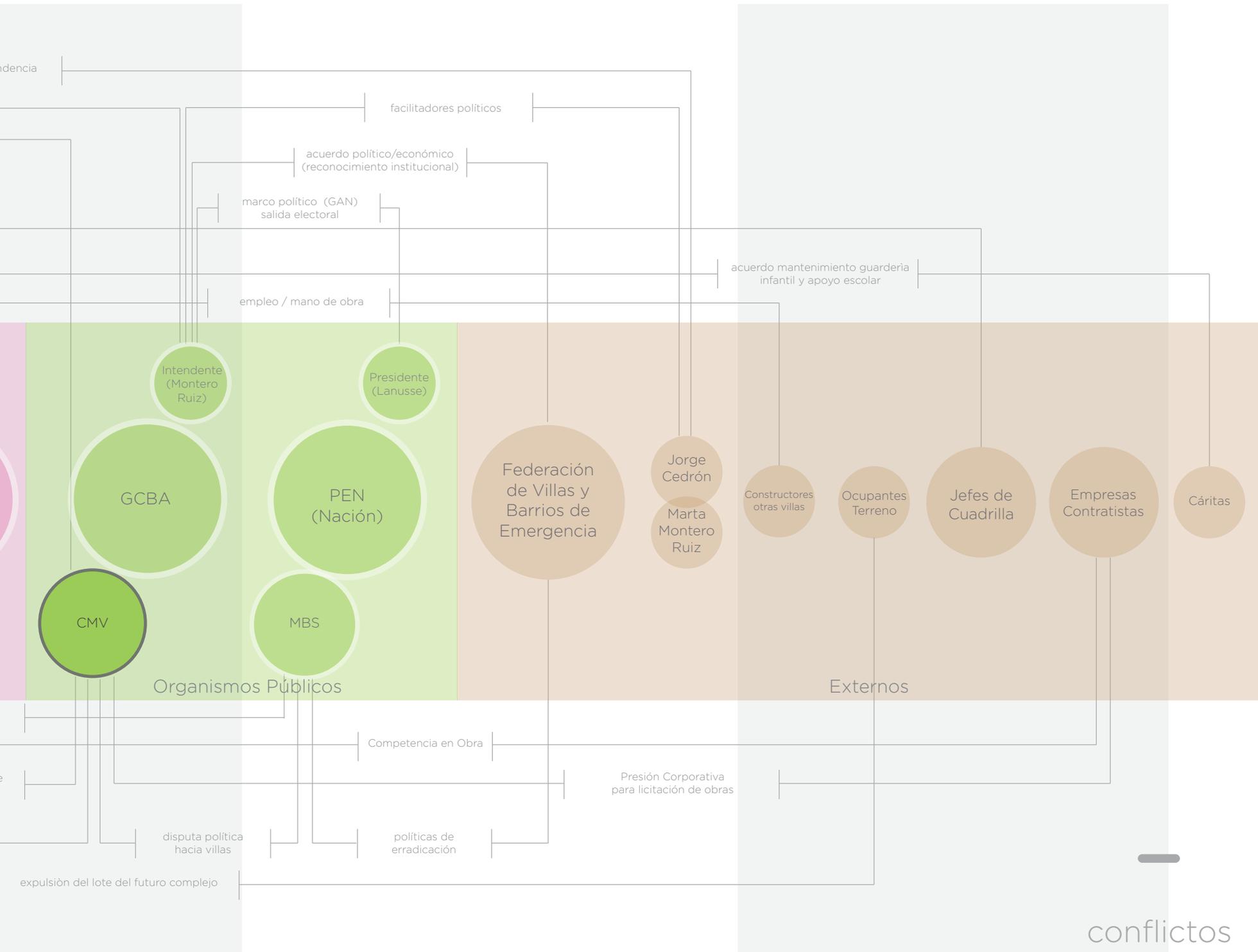
Una vez delimitado el universo de actores y sus vínculos, nos interesa evaluar el tipo de conexiones que hubo entre ellos. Para ellos elaboramos un gráfico (pág. 132) donde los actores conforman una línea horizontal y las relaciones se organizan hacia arriba o hacia bajo de ésta línea imaginaria. El objetivo es profundizar acerca de las conexiones propiamente dichas entre actores, cuál es su característica o razón y sistematizarlas en tanto **niveles de acuerdo o conflicto** entre actores. Para ello, cuando predominan los niveles de acuerdo, las conexiones se ubican por arriba de la línea de actores y cuando prevalecen los conflictos, estas relaciones están por



Mapa de actores. Elaboración propia

acuerdos





debajo.

Si en el primer gráfico pudimos detectar los actores principales a partir de la cantidad de vínculos, en este segundo gráfico analizamos si esos vínculos aportan a lograr consensos o por el contrario conforman desacuerdos. El presente gráfico no pretende dar cuenta de las innumerables cantidades de relaciones entre actores, sino rescatar aquellas que consideramos determinantes por su grado de influencia.

Nuevamente, la franja en gris claro delimita los actores que participan directamente en la construcción del barrio en cualquiera de sus etapas. Del análisis se observa a golpe de vista que el proceso tiene más conexiones en la parte superior donde se ubican las relaciones sinérgicas con mayor nivel de acuerdo, y por el contrario los conflictos se muestran en menor cantidad (aunque no despreciables, como hemos desarrollado en apartados anteriores).

De las relaciones que posibilitaron el desarrollo de la experiencia podemos destacar aquellas que se muestran como determinantes en la idea de construir un proyecto de gestión participativa para el hábitat popular. Por un lado, el vínculo de Cedrón con la hija de Montero Ruiz que posibilita la aprobación del proyecto y en un primer momento esta relación opera como respaldo frente a la desconfianza de la CMV. En una segunda instancia el vínculo construido entre los vecinos, junta vecinal y el equipo técnico forma un núcleo de alianzas –aunque por momentos inestables– que resultan imprescindibles para garantizar la continuación del plan y por último, dados los cambios políticos-institucionales y la deriva de las funciones del ET –que era el principal sostén– en otras dependencias, se va construyendo una relación entre la CMV y los vecinos del barrio, vínculo que posibilita la finalización de la obra y la adjudicación de las viviendas.

Respecto a los conflictos, en una mirada macro surge como principal el **debate acerca de las políticas públicas hacia las villas de emergencia**, representados los dos sectores opuestos entre la CMV y el MBS. Pero hacia dentro del proyecto, hay dos conflictos que con el avance de la cons-

trucción se van saldando pero merecen ser enunciados ya que conforman parte del nudo y fue objeto de construcción política de parte del ET. Por un lado, la junta vecinal que representaba al barrio hegemonizaba el poder en la toma de decisiones de los habitantes y a su vez mantenía una desconfianza hacia el ET. Éste último, a partir de ciertas estrategias y modelo de participación va otorgando poder a los individuos o grupos internos, como ser familias o grupos sociales más específicos, sin la intermediación de la Junta lo que profundiza los celos. No obstante, esta modalidad permitió lograr cierto nivel de horizontalidad en la toma de decisiones y empoderamiento de la población en general, a su vez que construir capacidad de organización frente al nuevo colectivo formalmente constituido. El modo de brindar protagonismo a los vecinos no se limita a la lógica de las asambleas o consultas, sino que tiene múltiples facetas como ser la organización de cuadrillas de obra, la ocupación en tareas a grupos específicos, la generación de trabajo para los desempleados o incluso la ejecución de la guardería infantil que permitió un mayor protagonismo de las madres en la manutención y ahorro familiar, hasta el momento hegemonizada por los padres de familia.

Resulta evidente que la mayoría en la cantidad de acuerdos es un factor fundamental para el éxito de proyecto, aunque cabe un tercer nivel de análisis acerca del peso de los actores y su nivel de acuerdo con el proyecto en sí. Por eso, hemos realizado un mapa de actores que relaciona nivel de influencia con nivel de aceptación de cada uno, y a su vez se han desdoblado en dos momentos temporales: al inicio del proyecto y al final de la obra, de modo de entender las ubicaciones relativas de cada actor y las modificaciones surgidas a partir de la evolución del proyecto.

El primer gráfico (pág. 135) muestra, al momento de iniciarse el proceso, el peso de cada uno de los actores (eje vertical) y su nivel de acuerdo para con la propuesta (eje horizontal). Observamos que los actores con mayor influencia y nivel de acuerdo (ubicados en el cuadrante superior derecho) son aquellas instituciones y agentes políticos, junto al equipo técnico. Los vecinos, en sus distintos sub-grupos, se ubican en el cuadrante inferior derecho, dado que por un lado son los más interesados en la ejecución del

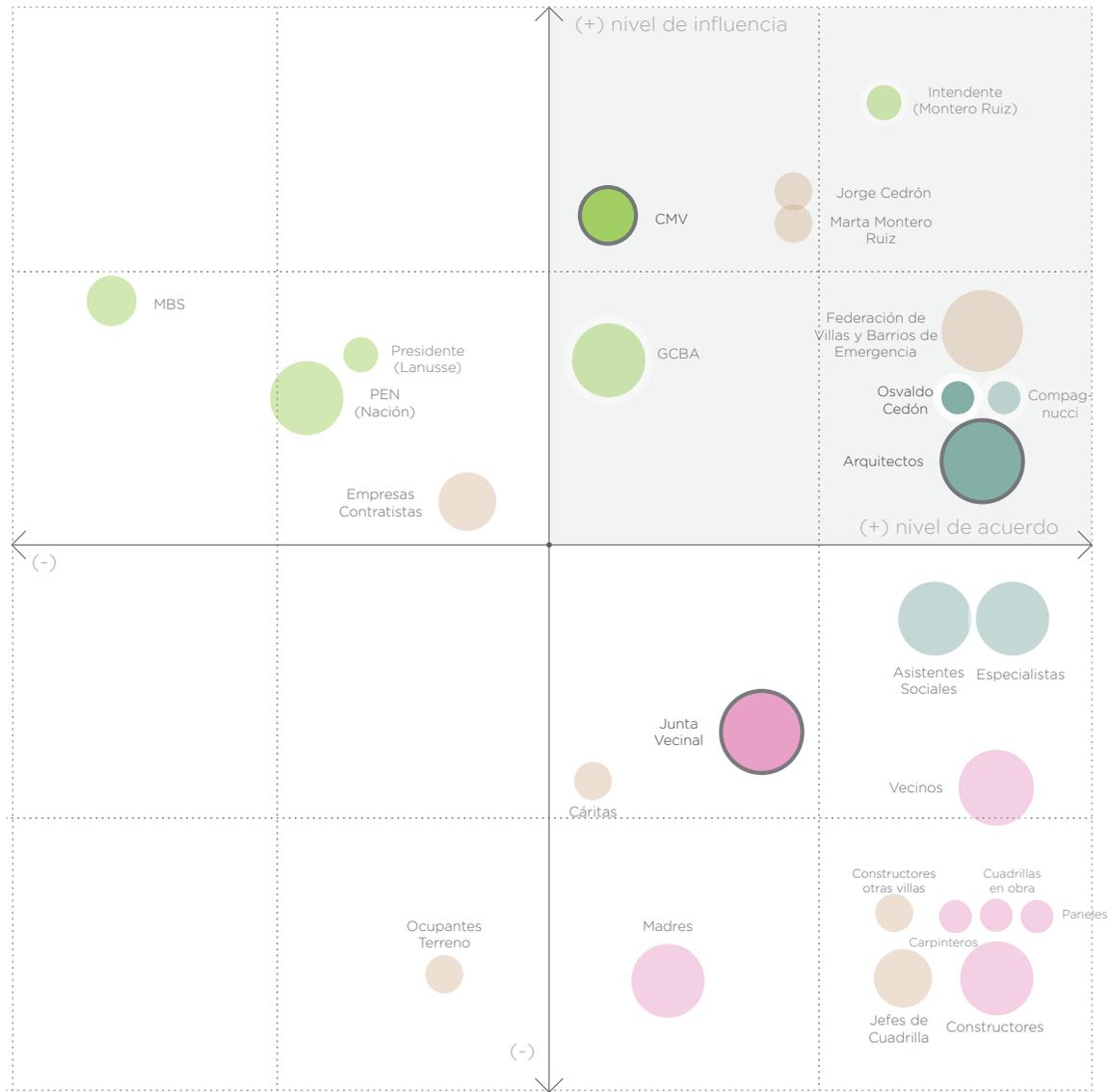


Gráfico de posiciones relativas al inicio del proyecto. Elaboración propia

plan (más allá de las desconfianzas que hemos descrito) pero no disponen del poder necesario para incidir en el curso de los acontecimientos. Por otro lado se evidencia la escasez de actores que tienen influencia pero no están de acuerdo con el proyecto. Respecto a éstos, cabe destacar que es indudable el poder general del MBS y el PEN, pero en cuanto a su incidencia directa es relativa, dados los marcos legales que brindaron cierto margen a los organismos –entonces- municipales.

El actor central al momento de dispararse el proyecto es el Intendente, su apoyo al proyecto y su evidente influencia política lo ubican como un actor imprescindible que desencadenará los procesos sucesivos. Por otro lado se destaca la CMV, organismo que tiene competencia semi-exclusiva -dada la discusión abierta con el MBS- sobre las villas de la ciudad. Finalmente aparecen dos actores; por un lado la Federación de Villas y Barrios de Emergencia que habían logrado una posición de ascenso político respecto a la MCBA en el marco de la apertura democrática y por otro, el equipo técnico, cuyo interés se ha descrito acabadamente en párrafos anteriores. No obstante, el ET es evidente que no dispone del poder relativo suficiente para confrontar individualmente con la CMV.

Como observaremos adelante, el desarrollo del plan y las estrategias del ET para lograr la participación y el empoderamiento de determinados actores irán modificando la posición relativa de cada uno de ellos. A continuación presentamos el gráfico (pág. 137) que sintetiza el mapa de actores sobre el final del proceso. En círculos punteados se muestran las posiciones originales de cada actor y los vectores indican el corrimiento relativo de cada uno.

Por un lado, observamos que la CMV mantiene su nivel de influencia pero tiene un mayor nivel de acuerdo con el avance del proyecto. Si bien ésta modificación no es significativa en el universo de actores, por su peso relativo resulta importante lograr un mayor nivel de interés. Este nivel de aprobación se fue construyendo gracias al trabajo del ET y el eficiente avance del proyecto, que no evidenció grandes conflictos sociales, los cuales eran la principal preocupación de los agentes gubernamentales.

El equipo técnico, a medida que avanza la construcción, va absorbiendo más posiciones dentro del plan. Esto es debido a su diversificación de roles, en tanto proyectistas, conductores de obra, administración y des-tacadamente los asistentes sociales que posibilitaron estrategias de articulación junto a los vecinos. Esta expansión de responsabilidades permitió construir un mayor nivel de influencia a partir de constituirse como un actor imprescindible tanto para los vecinos como la CMV. Dentro del colectivo ET, es Cedrón quien más capitaliza el éxito del proyecto ya que se constituye como la figura de referencia para la CMV, los vecinos y también para el público especializado, en tanto es quien difunde el programa en medios diversos.

Por otro lado, hay dos actores que se destacan -si bien son grupos que se superponen, es necesario distinguirlos dados sus intereses particulares-: la Junta Vecinal y los vecinos en general son dos de los actores más dinámicos.

Hemos analizado las posiciones de la Junta Vecinal respecto a hegemonizar la toma de decisiones y por otro lado las estrategias del ET para distribuir el nivel de participación e incidencia entre todos los vecinos. Los resultados de la posición relativa de cada uno de estos actores demuestran que las acciones llevadas adelante por el ET (y también por los movimientos propios de la dinámica de la comunidad) han permitido un ascenso mayor de parte de los vecinos en general, que si en un primer momento no tenían ninguna posibilidad de comunicación con los actores externos al barrio ya que la Junta Vecinal mediaba las relaciones, avanzado el proyecto se van empoderando en base a ocupar distintas posiciones en la construcción. Este ascenso en el nivel de influencia de los vecinos arrastra a otros con ellos, como ser las madres del barrio que van logrando un mayor reconocimiento en sus roles y principalmente la generación de nuevas posiciones como ser los constructores, carpinteros y todas aquellas funciones derivadas de la obra. El menor aumento del nivel de influencia de la Junta Vecinal puede comprenderse desde otra óptica: el poder de la Junta estaba dado por la demanda de los vecinos hacia los organismos de gobierno, que una vez satisfecha prescinden del rol de la Junta. Y para



Gráfico de posiciones relativas al final del proyecto. Elaboración propia

ir más allá, una vez finalizado todo el proceso, la comunidad pasa a conformar un Consorcio (dicho en potencial, ya que no hay escritura hasta no finalizar el pago de las cuotas) lo que generó la presencia de nuevos administradores y principalmente la condición de propietarios de cada uno, este cambio en el status debilita evidentemente el rol intermediario de la Junta Vecinal. Por lo tanto, podemos sintetizar el recorrido de la Junta como un primer momento de relativo nivel de acuerdo e influencia (dadas las desconfianzas con el ET), que avanzado el proyecto aumento ambas variables, pero que luego de finalizada la obra cae abruptamente su nivel de influencia⁹. Es por eso, que el actor que logra mayor poder relativo a su posición original es el colectivo de los vecinos, en tanto individuos con mayor status social.

El resto de los actores también han modificado su posición relativa en este sistema de actores, los más evidentes son los externos como ser Jorge Cedrón y Marta Montero Ruiz, que una vez entrado en curso el plan pierden relevancia para el proyecto aunque en un primer momento haya sido crucial su participación, suerte similar corre para el Intendente y Lannusse¹⁰. Los ocupantes del terreno, que en el momento inicial no parecían relevantes en tanto peso relativo y nivel de acuerdo, una vez determinada la localización del nuevo conjunto se convierten en un actor relevante para continuar los procesos. Las empresas contratistas y federación de villas serán actores que también aumentan su nivel de acuerdo a medida que avanza la construcción y difusión pública.

Para sintetizar, hay dos actores principales que capitalizan el éxito del proyecto, estos son el ET -que contiene a la figura de Cedrón- y los vecinos en general. La CMV tiene un rol imprescindible pero el proyecto no modifica su peso relativo inicial sino que mantiene el nivel de poder durante la experiencia. No obstante, el ascenso de los diversos actores tienden

a compensar esta primer hegemonía de los agentes públicos y tornan a todo el sistema más equilibrado en términos de capacidad de decisión y beneficios logrados.

9 Esto último no puede visualizarse en el 2do gráfico, ya que el mismo representa el momento de avance del proyecto y no el post construcción.

10 Aunque este último, su participación es indirecta ya que se limita al marco político-social. Pero no puede dejarse de considerar en el mapa de actores del proyecto.

Proyecto de (re) urbanización de la Villa 31 en Retiro, Barrio Carlos Mugica

CAPÍTULO 06

6.1 / Introducción

El proyecto de (re) urbanización de la Villa 31 y 31bis de Retiro se elabora bajo el paradigma de radicación de los asentamientos informales traducido en políticas públicas de transferencia de dominio hacia sus habitantes. No obstante dada su ubicación central en la ciudad, al momento de iniciarse el proceso en el territorio no había consenso acerca de la necesidad y oportunidad de consolidar dicho barrio. Tanto desde la presión especulativa del mercado y sus organizaciones, mediado por cierta dirigencia política que propiciaba su relocalización y el escándalo de su presencia en pleno acceso al centro de la metrópolis, esta villa siempre fue objeto de excepciones respecto a las políticas de regularización de los años 90. A su vez, desde el campo académico y profesional, lo oportuno de consolidar a la Villa 31 en las tierras que ocupaba no tuvo acuerdo generalizado, que cabe mencionar aún hoy es objeto de debate. Para dar cuenta de esto, el denominado Documento Final¹ del Plan Urbano Ambien-

¹ Si bien este documento no tiene ningún sustento jurídico, constituye un antecedente en la formulación del PUA y hasta la sanción de la Ley 2930 sirvió como referencia en los ámbitos académicos.

tal propone en el Programa 4.4 (Integración de Asentamientos Precarios) “la realización de planes de viviendas en las tierras actualmente ocupadas por asentamientos” (GCBA, 2001: 192), no obstante el caso de la Villa 31 es tratado excepcionalmente: “En el caso de la Villa 31, la relocalización se prevé en predios aledaños al de su actual emplazamiento” (ibid, p. 192), la singularidad de la ubicación de esta villa será un condicionante –entre otras que observaremos más adelante- que implicará una suerte de excepcionalidad respecto a las políticas urbano-habitacionales y consensos sociales.

A diferencia del Plan de Relocalización de la villa 7 que se destaca por haberse realizado en el marco del PEVE, el caso de villa 31 no confronta con políticas erradicatorias masivas que en la actualidad ya fueron superadas, sino que su carácter de proyecto alternativo tiene más que ver con la singularidad del territorio y el modo de elaboración del mismo que se originó desde la universidad pública con participación de los vecinos. Si el caso de villa 7 manifiesta un debate en torno a la radicación vs. erradicación, el proyecto de villa 31 pone en discusión la dicotomía del plan vs. el proyecto. En oposición a la fórmula top-down (plan general > proyecto específico), elabora un proyecto situado que se propone incidir en la formulación de los planes generalistas del planeamiento. Desde el 2002 -año de inicio del proyecto- hasta la actualidad, puede observarse el viraje de las políticas de planificación y habitacionales en torno a los asentamientos informales de la ciudad, sobre lo cual hipotetizamos que este proyecto particular ha ocupado un rol determinante. La sanción de la ley en el 2009 y los anuncios recientes de urbanización de la Villa 31 desde el gobierno local que ocho años atrás promovían su relocalización, no pueden desvincularse de la presión ejercida por los vecinos empoderados y encolumnados en torno al proyecto elaborado desde la universidad pública.

Nos proponemos indagar acerca de las posibilidades que abrió este proyecto para las sucesivas iniciativas de (re) urbanización del resto de las villas de ciudad, que si bien estaban previstas en las políticas de planificación, el proyecto –como disciplina- ocupaba un rol secundario. Para dar cuenta de esto, analizaremos el contexto político en el cual se desarrolla,

el rol de los arquitectos en torno al hábitat de la pobreza, la universidad y sus modos de transferencia al territorio, para finalmente dar cuenta del proyecto inclusivo como modo de empoderamiento de los sectores populares y su capacidad de incidir en las políticas públicas territoriales y el propio hábitat.

El primer apartado dará cuenta del contexto político-institucional en el cual se enmarca el desarrollo del proyecto, en tanto ausencia de políticas sobre el territorio que desde la investigación y transferencia se propone incidir en la toma de decisiones. La autonomía de la Ciudad como oportunidad de formulación de políticas y acciones sobre los barrios populares.

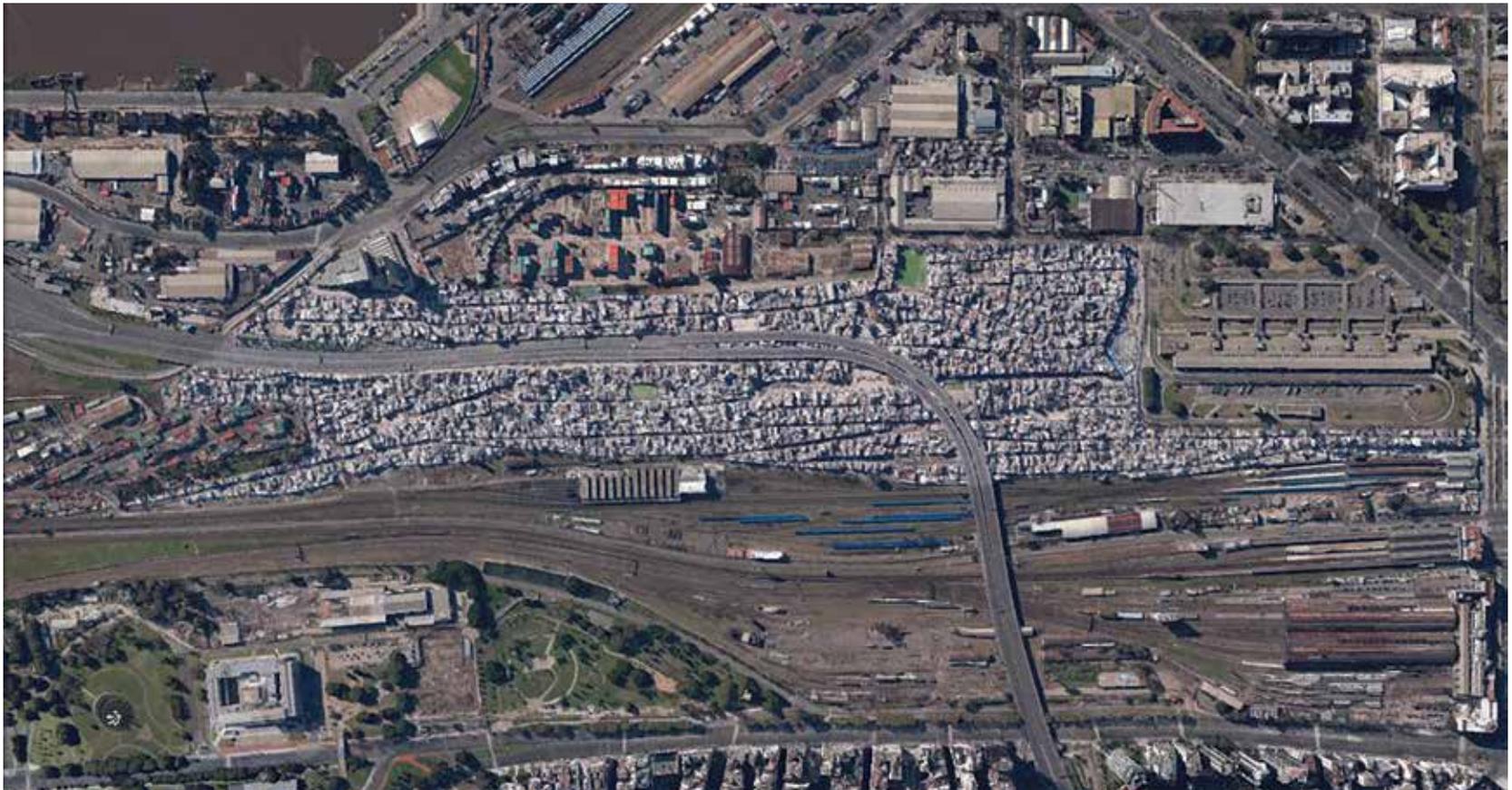
En segundo lugar describiremos los antecedentes del equipo técnico, especialmente lo referido a su especialidad en proyectos urbanos y sus conexiones con profesionales de la región que vienen desarrollando proyectos de inclusión socio-territorial. Se describirá el modo de articulación entre la universidad y la comunidad para dar cuenta de las alternativas de gestión social en el hábitat popular.

La villa 31, dada su centralidad y exposición pública, ha sido objeto de diversas propuestas de mejoramiento e incluso relocalización desde los ámbitos profesionales, a su vez que siendo uno de los asentamientos más antiguos de la ciudad tiene una rica historia de entramados sociales y referentes históricos entre los que se destaca la figura del Padre Mugica especialmente. Estos aspectos serán analizados en el tercer y cuarto apartado, en el que que sumados a los antecedentes del proyecto de (re) urbanización objeto de este trabajo completarán una referencia a los modelos teóricos y experiencias equivalentes desarrolladas en la región. Sobre estas, se verificará la influencia del programa Favela-Barrio en Río de Janeiro y las estrategias de adaptabilidad hacia este recorte urbano.

En el apartado principal de este capítulo se analizará el desarrollo de la experiencia desde sus inicios (2002) hasta la actualidad, para lo cual se segmentará en distintas etapas, a saber: (1) la estrategia de lecturas del territorio y los mecanismos de participación, (2) el proceso proyectual

desde la universidad y los modos de revisión de parte de la comunidad, (3) la gestión política que deviene en la ley de urbanización del barrio y (4) el estado actual de los procesos e inicio de las obras. El relato de la experiencia se reconstruye en base a la bibliografía disponible, documentos técnicos y registro de los autores, entrevistas a los profesionales y vecinos que tienden a evidenciar posiciones opuestas y concurrentes durante el desarrollo del proyecto.

Finalmente se elaboran algunos gráficos síntesis que permitan comparar esta experiencia con el caso de villa 7 analizado en el capítulo anterior, dando cuenta de relaciones entre actores y procesos, niveles de acuerdo y poder, así como su variación a lo largo del proyecto.



Satelital Villa 31 en Retiro, Barrio Carlos Mugica. Fuente: Google Hearth

6.2 / Contexto político-institucional.

La autonomía de la Ciudad como oportunidad y decepción

Para dar cuenta del contexto que posibilitó el desarrollo de la experiencia de villa 31, será necesario retrotraerse –brevemente– hasta la década del noventa, y especialmente al decreto 1.001/91 que implicó la institucionalización de las políticas de radicación, paradigma aún vigente. Si bien ya en 1984 la entonces Municipalidad de Buenos Aires deroga las ordenanzas de erradicación de villas, no será hasta los '90 donde se inician programas específicos en torno al derecho de los pobladores a habitar estos barrios autoconstruidos. Esta política instrumentada desde el ejecutivo nacional por el presidente Carlos Menem, de origen peronista y que suponía un retorno a ciertos valores de la justicia social será enmarcado en la denominada Reforma del Estado (Ley Nro 23.697/89) que se propone el achicamiento del Estado y la descentralización. La lógica de la transferencia de las empresas del estado hacia los privados, tendrá su correlato en la transferencia de dominio de las tierras fiscales a sus ocupantes. En 1992, las villas 15 de Mataderos, villa 20 en Lugano y villa 21-24 en Barracas firmarán los primeros boletos de compra-venta a través de organizaciones intermedias. El alcance de esta operatoria fue exiguu, dada la dinámica de crecimiento de las villas, la imposibilidad de control por parte de las organizaciones sociales, la capacidad de pago en un contexto de creciente exclusión social, así como el aumento de la informalidad laboral y la ausencia

de obras de infraestructura comprometidas desde el Estado, desactivaron en lo fáctico este programa en la ciudad. La ordenanza 44.873/91 incorporará a las villas al código de planeamiento urbano de la ciudad, lo que termina por configurar el panorama sobre el consenso político en torno a la confirmación del fenómeno del hábitat informal como sujeto de políticas públicas y el abandono definitivo de los planes de erradicación.

Durante la intendencia de Carlos Grosso desde 1989, puede observarse un acercamiento entre el gobierno local y las organizaciones villeras en el marco de la reforma del Estado. Se creó el Programa de Radicación de Villas de la Capital Federal² y mediante la constitución de una Mesa de Concertación los vecinos y la dirigencia gubernamental comenzaron a discutir políticas hacia el problema villero que sentaron algunas bases de los programas y normativas específicas para las villas. Esta iniciativa no obtuvo grandes resultados, la aparición del Programa Arraigo a nivel nacional y que tenía competencia sobre las tierras fiscales donde se asentaban las villas acotaba las posibilidades de maniobra del gobierno municipal. No pueden dejar de soslayarse las disputas –aún dentro del mismo partido

2 Este programa obtuvo financiamiento del programa de las Naciones Unidas para el desarrollo

de gobierno- entre los niveles nacional y municipal, cuya mezquindad impidió la articulación necesaria para llevar adelante acciones concretas. La gestión de Domínguez (luego de la transición de Bouer que sucedió a Grosso), fue claramente subordinada al PEN. En esta etapa se desarrolla la construcción de la autopista Illia que atraviesa el barrio e implicó el desalojo de varios sectores. Si bien no supone un cambio de políticas hacia los asentamientos de la ciudad, la villa 31 es tratada con excepcionalidad dada su ubicación central y el dominio nacional de las tierras. Para sintetizar los vaivenes hacia este barrio podemos destacar, que comenzó primero el programa de radicación en la etapa de Grosso, luego el Programa Arraigo que limita al primero y finalmente la erradicación parcial por la traza de la nueva autopista, sumado al anuncio del megaproyecto Retiro. Estos hechos impiden una comunicación clara de la política gubernamental hacia la villa de retiro y marcará la desconfianza de las organizaciones sociales, a su vez que evidencia la falta de decisión política acerca de la radicación.

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires establecida en la reforma constitucional de 1994 constituirá una oportunidad de elaborar políticas de desarrollo local. Desde la capitalización de la ciudad hasta su autonomía, los sucesivos gobiernos estuvieron tensionados por su relación con el Estado Nacional entre la subsidiariedad hasta la inestabilidad del vínculo generada por la competencia política entre jurisdicciones. Las elecciones de 1996 erigieron a Fernando De la Rúa como Jefe de Gobierno de la nueva CABA, el tinte político opositor al gobierno federal será una constante entre las jurisdicción local y nacional hasta 2015. Esta disputa política, así como la demorada transferencia de recursos y competencias de la Nación a la Ciudad, constituirán uno de los principales obstáculos para formular programas y proyectos concretos en los asentamientos de la ciudad que ocupan terrenos de jurisdicción nacional como es el caso de la villa 31.

La autonomía de la ciudad a medida que avanza en competencias y recursos de forma paulatina delineó algunas políticas hacia los asentamientos que tendrán como interlocutor a la CMV. En el año 1998 sanciona la ley 148 de atención prioritaria el problema habitacional de las villas y NHT que intenta ampliar el abanico de actores en la discusión sectorial por lo que

crea la Comisión Coordinadora Participativa (CCP) que incluía a miembros del Poder Ejecutivo de la ciudad, de la Legislatura y el movimiento villero, lo que reduce el poder central de la CMV. En este período se observa una diversidad de acciones hacia las villas, desde el traslado por apertura de calles internas de los barrios, el apoyo a la autoconstrucción, hasta tercerizar la gestión de construcción de viviendas como fue el caso de la 21-24. Al crear la CCP se debía definir quiénes serían los actores que participarían en representación de los villeros, lo que significó una ruptura del consenso hacia dentro del movimiento y disputa entre organizaciones sociales. Finalmente, la FEDEVI y el MVBC (Movimiento de Villas y Barrios Carenciados) se ubicaron como representantes de todas las organizaciones villeras. La fragmentación y las disputas políticas internas impiden desde ese momento referirse a un movimiento villero unificado. La ley 148, en su intento de ampliar el abanico de actores, terminó por disolver la capacidad de negociación y poder de los representantes barriales. En el año 2000 se reglamenta la ley 341 de otorgamiento de créditos a organizaciones intermedias para la construcción de viviendas. Sin embargo, la profunda crisis del 2001 suspenderá las iniciativas de expansión de derechos y coordinación inter-jurisdiccional para abocarse en la supervivencia del Estado y la dirigencia política. En 2003, la desprestigiada CMV se desactiva para crear el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) y toma impulso el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas, aunque el caso de la 31 no tuvo ningún avance significativo y permaneció en el debate acerca de su oportunidad de regularización. El crecimiento poblacional dentro del barrio, la aparición del fenómeno de inquilinatos informales y el siempre supuesto valor inmobiliario de estos terrenos impidió una decisión política y los necesarios ajustes institucionales -desde la legislación urbanística hasta el financiamiento- para actuar sobre este recorte de la ciudad.

La campaña electoral del 2007 para Jefe de Gobierno reflató el viejo slogan que había sido políticamente incorrecto pero permanecía en los debates de los actores políticos y empresariales -y también desde el campo profesional y académico, aunque cueste reconocerlo-: la erradicación de la villa 31 en particular. "Macri convoca al diálogo para erradicar la villa 31" (Diario Clarín, 04/08/2007. Web: <http://www.clarin.com/ediciones-an>

teriores/macri-convoca-dialogo-erradicar-villa-31_O_S18QmeyAFg.html, visitado: 07/06/2017). Esta promesa de campaña virará durante los ocho años de mandato del Jefe de Gobierno, y culminará con el anuncio del proyecto de urbanización de la villa 31 en los últimos tiempos.

En el último tramo histórico, las disputas políticas dadas –entre otras cuestiones– por el origen partidario del gobierno de la ciudad respecto al de Nación han redundado en la imposibilidad de llegar a los acuerdos necesarios para llevar adelante programas concretos sobre este recorte urbano. Las diferentes posturas respecto a la villa 31 en particular ha reflojado un viejo debate que se suponía saldado: erradicación vs. radicación, devenido ahora en el flamante concepto de *integración*. No obstante, este debate urbano que se pretende fundamentar por el origen ideológico de los rivales políticos y que beneficia a ambos, oculta un consenso silencioso: sea por omisión o por convicción, el barrio 31 no fue objeto de políticas urbano-habitacionales virtuosas. Este vacío de acciones concretas mientras continúa el crecimiento del barrio bajo niveles inaceptables de condiciones de habitabilidad que cada día se tornan más difíciles de resolver, permitió el acercamiento de profesionales al barrio para formular propuestas tendientes a incidir en las decisiones políticas imprescindibles para llevarlas a cabo. Frente a la parálisis de los agentes gubernamentales, la universidad pública en su rol histórico de transferencia hacia la comunidad formula un proyecto novedoso de articulación y participación de los vecinos que tendrá su punto cúlmine con la sanción de la ley de urbanización de la villa 31 en el año 2009 en base al anteproyecto presentado.

6.3 / Equipo Técnico: Investigación y transferencia

Javier Fernández Castro es quien impulsa y dirige el proyecto para la villa 31 desde su actividad académica, en tanto docencia e investigación. Su vinculación con el problema del hábitat de la pobreza puede rastrear-se en su participación de la rehabilitación de la Manzana Franciscana en Monserrat cuando Alfredo Garay desde la oficina de planeamiento de la entonces Municipalidad de Buenos Aires lo convoca a este proyecto que dirigieron Cristina Fernández, Pablo Huberman y Rubén Otero. En conmemoración del 5to centenario del “descubrimiento” de América se establece un acuerdo de cooperación entre la Junta de Andalucía y el municipio local, entre cuyas actividades se preveía la rehabilitación de una manzana en el centro histórico. Luego trabajará en un proyecto para el Patronato de la Infancia (Pa.De.La.I) ocupado por familias sin vivienda y los planes de recuperación de San Telmo y Monserrat. Das estas experiencias previas en contextos patrimoniales, afirma JFC (entrevista personal 22-06-2017) “quedamos medio especializados en patrimonio y recuperación”, conceptos que serán resignificados en la experiencia de villa 31.

“Yo no tenía militancia concreta, era un alumno interesado que se engan-chó en el Laboratorio de Morfología con Doberti y empecé como ayudante en el taller” (JFC, entrevista personal, 22-06-2017). En ese marco, se vinculará con el problema de la periferia y el hábitat popular que dará como resultado su co-autoría -junto a Doberti y otros- de los libros *El hábitat de la pobreza* (1996) y *La incógnita del Gran Buenos Aires* (1998) que dan cuenta de, por un lado, una mayor especialización y conceptualización

respecto a la temática, y por otro un viraje hacia el problema de lo urbano.

En el año 2000 gana el concurso para el Área de Chacarita, el cual estaba enmarcado en el concurso internacional *El modelo Europeo de Ciudad: Historia, Vigencia y Proyección de futuro/Contrastes con Ibero América*. Esta iniciativa tuvo impulso desde el Ayuntamiento de Santiago de Compostela y se proponía fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias en el campo de la arquitectura y el urbanismo entre los continentes. “El tema era así, había siete ciudades, una era Santiago de Compostela y las seis restantes eran ciudades de Latinoamérica (estaba Río de Janeiro, México DF, Buenos Aires, Montevideo, etc.). En cada ciudad se concursada un lugar de su ciudad y después se confluía con todos esos proyectos seleccionados en una segunda vuelta en Europa donde tenías que exponer tu proyecto y había un jurado que otorgaba los premios. Cada ciudad seleccionaba tres, eran veintiuno en total que competían por el premio mayor” (JFC, entrevista personal, 22-06-2017). Los jurados de este evento, entre los que estaba Clorindo Testa, Antonio Vélez Catrain, Jorge Jáuregui y otros de renombre, dictaban conferencias. Allí es donde conocen por primera vez a Jáuregui y también el programa Favela-Barrio que él relata. “y... el discurso de Jáuregui la primera vez que lo escuchas como que te envuelve... se bajó y fuimos derecho a verlo”. Se dieron tres primeros premios, uno para JFC de Buenos Aires, y los otros dos para Montevideo (Conrado Pintos y Glinka Criski).

A su vuelta a Buenos Aires asume como Secretario Académico de la FADU UBA (2001) y junto a Flavio Janches del Taller Lestard invitan a Jáuregui a la facultad para difundir la experiencia de Río de Janeiro. Se realizan unos talleres y un seminario de investigación que dará como resultado el libro *Articulaciones Urbanas*, primera publicación del rosarino. En el 2002, la III Bienal Iberoamericana de Arquitectura y Urbanismo de Santiago de Chile convoca por primera vez a proyectos de investigación para postularse, por lo que se conforma un equipo binacional entre el Laboratorio de Morfología de la FADU UBA y el Departamento de Sociología y Política de la PUC Río, representados por Fernández Castro y Jáuregui respectivamente, quienes bajo el título de *Las articulaciones Ciudad formal - Ciudad informal en América Latina* se proponían revisar las posibilidades de replicabilidad del favela-barrio en otras ciudades latinoamericanas. Obtienen el primer puesto en la categoría y con ello un subsidio que permitiría desarrollar su propuesta. Se conforma un equipo local que dirige JFC y participan Matías Tozzini, Omar Van Kerckhoven y otros. Puede definirse como el punto de partida del primer anteproyecto para el barrio. Es significativo que la Bienal haya premiado, por un lado, a un proyecto de investigación, otorgando cierto prestigio a esta práctica académica y por otro, que la cuestión del hábitat informal se ponga en agenda del urbanismo y la arquitectura, temática que en los años sucesivos ocupará cierto lugar central. El equipo seleccionará la Villa 31 como caso de estudio y derivará en uno de los primeros anteproyectos sobre el barrio.

Este apartado da cuenta del recorrido del equipo técnico que derivó en la selección de la temática y el caso que la tesis expone.

6.4 / Antecedentes del barrio y sus proyectos alternativos

6.4.1 / Antecedentes del barrio

Este apartado no pretende dar cuenta de la compleja y extensa historia del barrio, por lo que se limitará a indicar aquellos antecedentes significativos, que junto al resto de las anotaciones, completa un punto de partida para comprender las condiciones de posibilidad del proyecto urbano en este recorte territorial.

La villa 31 y la demolida villa del bajo Belgrano constituyen los primeros asentamientos informales en la Capital Federal allá por los años '30 en el marco de la crisis mundial y un alto nivel de desocupación. La cercanía al nuevo puerto motivó la instalación de casillas precarias de los obreros que formarían el primer antecedente de habitación en ésta área portuaria. El inicio de la industrialización por sustitución de importaciones y la migración campo-ciudad engrosará los asentamientos. En 1940 se forma el aún hoy denominado barrio *inmigrantes* a partir de la provisión de viviendas precarias por parte del gobierno a un grupo de inmigrantes mayoritariamente italianos. El gremio La Fraternidad apoyaría la constitución de nuevos asentamientos para familias de ferroviarios.

A fines de los '50 el fenómeno de las villas toma alcance de discusión política y en 1958 se constituye la Federación de Barrios y Villas de Emergencia que actuaría como articulador e interlocutor. Para mitad de los años '60 pueden reconocerse al menos cuatro barrios internos en la villa 31 (Güemes, Comunicaciones, Saldías e YPF) y se crea la junta de delegados que con el apoyo de la *CGT de los argentinos* pretende dar pelea a la implementación del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (ley 17.605). El Padre Mugica, que será una figura influyente parroquia Cristo Obrero. El avance del PEVE, que mediante la construcción de conjuntos en el conurbano (Conjunto Ciudadela 1 y 2, entre otros) pretendía desalojar paulatinamente la villa, desencadenó las acciones de resistencia de parte de la población y militancia en el barrio. El Movimiento Villero Peronista se crea en 1973 y durante la presidencia de Cámpora se suspenden los desalojos. No obstante, las disputas internas hacia dentro del movimiento

Evolución histórica del tejido. Fuente: Libro Barrio 31, Carlos Mugica (2010). Dibujos de Matías Torres



1940



1965



1974



1978



1995



2000



2008

peronista enfrentará a dos vertientes que se simbolizará con el asesinato del Padre Mugica en manos de la Triple A.

La instauración del régimen dictatorial en 1976 reimpulsará el PEVE con excesiva violencia y gran alcance. Para ese entonces se estimaba que la población de esta villa había superado la cifra de 24.000 residentes. El operativo de desalojo de la villa 31 fue de tal magnitud que sólo unas decenas de familias lograron resistir y constituyeron la denominada Comisión de Demandantes. A fines de 1979, la Sala C de la Cámara Civil, admitió -inesperadamente, dado el contexto político- un amparo interpuesto por estas familias y declaró la medida de no innovar, o sea la prohibición de seguir demoliendo viviendas.

El retorno de la democracia y el cambio de paradigma -de la erradicación hacia la radicación- implicará el repoblamiento de la villa que en sus sucesivos vaivenes económicos del país incrementará su población hasta alcanzar -y superar- sus niveles históricos. Desde la década del '90 hasta la sanción de ley de urbanización, los diferentes programas y proyectos que se sucedieron impiden sintetizar una política clara hacia el sector. No obstante, el crecimiento poblacional alcanzará niveles inusitados. En 1993 se comienza a ocupar lo que hoy conocemos como villa 31 bis, dado en parte por los desalojos debidos a la construcción de la nueva autopista como también por el estallido social de fines de los '90. Una vez agotada la disponibilidad de suelo, la densificación en altura se volvió una constante en las áreas centrales intra barrio y devino en un mercado de locaciones que complejiza el abordaje acerca del déficit habitacional, dado que unifica al sujeto en situación de precariedad habitacional con aquél que la mercantiliza.

No es casual que este barrio se convierta en un caso emblemático de un proyecto de urbanización para el hábitat popular en áreas centrales, dado en parte por su historia de lucha como por su visibilidad, que a su vez lo condiciona como caso de excepción. En tal sentido, la figura del Padre Mugica, proveniente de una familia acomodada, toma una significación especial por su lucha junto a los villeros por la consolidación del barrio y no puede soslayarse el grado de sostenimiento y consolidación de un imaginario e identidad barrial propia sin comprender el rol de esta figura.

Carlos Francisco Sergio Mugica Echagüe (o simplemente Padre Carlos) se autodefinía como cura, peronista, tercermundista y villero, constituyéndose en una figura de gran ascenso social dentro del barrio y reconocido fuera

de él. Su oposición a los intentos de erradicación visibilizará su lucha y la del Movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo. En 1973 rechaza una posible candidatura a diputado por el peronismo y se lo designa como asesor del Ministerio de Bienestar Social, que por sus diferencias con López Rega deberá luego renunciar. El 11 de mayo de 1974 es asesinado al salir de la Parroquia de San Francisco Solano en Villa Luro, donde luego de dar misa es baleado por integrantes de la Triple A, comandados por este sector del peronismo. Su muerte movilizó masivamente a la población villera y lo constituyó como símbolo indiscutible de la lucha del barrio 31, por esas razones se propone su nombre para identificar al barrio.

El proyecto que analizamos -y que los habitantes del barrio reclaman- retoman aquellos valores, ideas y derechos que fueron defendidos por el Padre Mugica e identifica a este recorte social.



Traslado de los restos del Padre Mugica a la villa 31. 12 de mayo de 1974. Fuente: <http://www.habitantesdebsas.com.ar/2012/05/carlos-de-las-villas.html>



Mural en Barrio 31. Recuerdo del Padre Mugica y sus ideas

6.4.2 / Otros proyectos para el sector

Este trabajo aborda el proyecto de (re) urbanización de la villa 31 dirigido por Javier Fernández Castro en el marco del Instituto de la Espacialidad Humana de la FADU UBA, no obstante no es el primero que ha intentado abordar este recorte urbano y sus problemáticas. A continuación describiremos algunos proyectos para el sector, un listado seguramente incompleto y amplio que pretende dar cuenta del estado del arte y los imaginarios proyectuales respecto a este territorio. Diversos antecedentes de proyectos en contexto de pobreza son un evidente insumo para el proyecto desarrollado en villa 31 –entre los cuales puede referirse el Plan de Realojamiento de Villa 7- , no obstante, en este apartado nos referiremos exclusivamente a aquellos que abordan este territorio y no nos limitaremos a la problemática habitacional.

En el marco de debate de los años ´60, algunos arquitectos y estudiantes militantes han trabajado en los barrios populares procurando encontrar soluciones alternativas al problema de la vivienda mediante la participación comunitaria. La escuela Bandera Argentina construida en 1966 en las cercanías de la villa y para sus habitantes, fue un modelo prototípico de la denominada *arquitectura de sistemas*³. Su tipología constructiva fue apropiada por el barrio, incluyendo a la célebre capilla Cristo Obrero. Constituía una serie de piezas prefabricadas que se montaban fácilmente en obra mediante la ayuda comunitaria. La última dictadura cívico-militar impidió la continuación de esta militancia técnico-territorial.

Con el retorno de la democracia, algunas experiencias de extensión universitaria volverán a interesarse por el barrio. El proyecto de nuevo tejido de viviendas en un sector de la villa será originado en los talleres de Osvaldo Bidinost y Daniel Betti que se volcarán al barrio mediante una experiencia que retoma ciertos ideales de la participación de los ´60. En

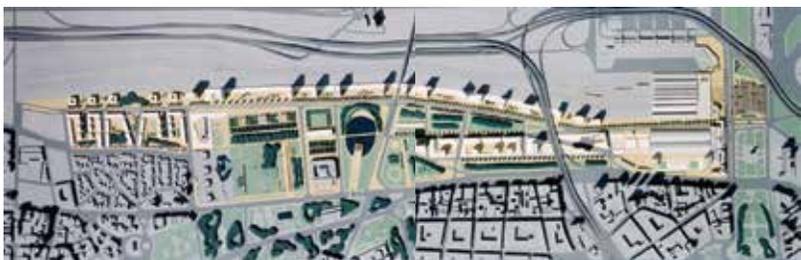
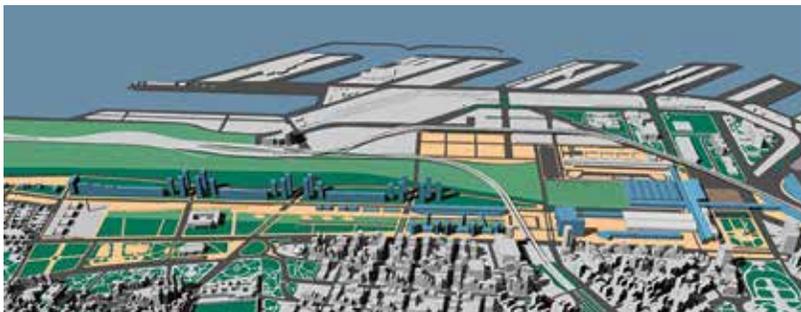
³ Ver Fermín Estrella. *Arquitectura de sistemas al servicio de las necesidades populares*. Buenos Aires; Hachette, 1985

ella puede observarse la permanencia de la fórmula de **sustitución por nuevas viviendas**, dada la acotada extensión del barrio en este entonces. No obstante, en el proceso de cambio de paradigma urbano tendrá lugar el hito que significó el concurso 20 ideas para Buenos Aires (1986) que seleccionará como una de las áreas sugeridas lo que denominó el *paredón* de Retiro. Esta experiencia desplazará a las propuestas de mejoramiento habitacional y se promoverán los slogan´s de la época, como la recuperación de la identidad urbana, la reconstrucción del paisaje urbano, la recuperación y formalización del espacio público, tal como indicaban sus bases. “Quizás es este el mejor ejemplo de la timidez con que los responsables del planeamiento porteño afrontaban una cuestión infraestructural de compleja significación. Los proyectos del Estudio Solsona; Feferbaum y otros; y García y Morzilli, se restringen, siguiendo el programa, a unas intervenciones de oficinas sobre el borde este de la Avenida del Libertador, sin abordar la cuestión de las parrillas ferroviarias. En cambio, Antonini, Schon, Fervenza y Hall operan sobre la totalidad del área, con la intención de hacer desaparecer «esa valla urbana» “ (Corti, en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/arquitecturayplanes_58.htm, visitado el 14-03-2017). Ya las bases del concurso obviaban la problemática de la villa 31 lindera, también los participantes siguieron esa línea, superando dichos límites sólo para abordar las vías férreas, pero sin incluir a la villa.

“Con el arraigo se iban a hacer 400 viviendas donde esta Flechabus, pero no se hizo nada. Estaba vacío el predio, mucha gente quiso tomarlo y lo evitamos. Luego AGP lo alquila. Con el decreto 1001, con la empresa Coviars se armó un proyecto en YPF, tampoco se hizo nada. Donde se trazó

Imagen superior (p. 151): Propuesta para el Área Retiro de Aisenson, Charriere, Hojman, Pschepiurca, Pujals, Zito. Fuente: [www. http://aisenson.com.ar](http://aisenson.com.ar)

Imagen abajo: Propuesta para el Área Retiro de Varas y asociados. Fuente: <http://www.estudioalbertovaras.com.ar>



la autopista vivían como 800 familias, era para localizarlas. No se hizo más que sacar a la gente que se fueron a otra villa y después volvieron y se armó la 31 bis.” (Amalia Aima⁴, entrevista personal, 15-06-2017)

Ya instaurado el nuevo modelo urbano abocado a la oportunidad de desarrollo de áreas degradadas de gran potencial comparativo, se desarrolla diez años después el Concurso de Desarrollo Urbanístico para el Área Re-

4 Amalia Aima es delegada del barrio Güemes y una de las primeras en impulsar la urbanización en base al proyecto elaborado por el equipo técnico. El rol de las mujeres en el proceso de lucha es significativo. Afirma que “muchas perdimos el laburo y a los maridos, porque nos habíamos tomado tan en serio todo esto. Éramos más mujeres que hombres. Las que más nos comprometimos terminamos separadas o algún problema siempre teníamos, éramos “las locas”. De repente no estábamos nunca en la casa, y sin un mango. Yo creo que fuimos las mujeres porque por un lado no trabajábamos y por otro porque pensábamos en nuestros hijos y su futuro. Hoy nos juntamos y decimos “te acordás?” nos rompimos tanto para que esto salga adelante. Finalmente nos ganamos el respeto del barrio.” (entrevista personal, 15-06-2017)

tiro en 1996. La omisión sobre la existencia del barrio permaneció inalterada, aun cuando fue repoblándose en los últimos años y el decreto 1.001 estaba en plena vigencia. Las bases no incluían a la villa como programa a resolver, no estaba dibujada en las bases, ni se hacía mención como antecedentes histórico del área. Las propuestas más recordadas del concurso siguieron esta línea, con excepción de la que quedaría en el tercer puesto (Aisenson, Charriere, Hojman, Pschepiurca, Pujals, Zito) que introducía la necesidad de reformular el trazado de la autopista para permitir la urbanización de la superficie que hoy completa la villa

La historia de posibles transformaciones de la villa se verá profundamente marcada por los paradigmas de cada época, podemos sintetizar el recorrido desde (1) la militancia participativa de los años ´60, (2) el período de erradicación violenta y resistencia de los ´70, (3) el ascenso del urbanismo de fragmentos orientado a la generación de renta urbana de los ´80-´90 que priorizó las áreas vacantes pero incluyó acciones compensatorias hacia los barrios populares como el Programa Arraigo y (4) en nuestros días donde la experiencia que analizamos propone reivindicar el proyecto urbano como una herramienta de inclusión social.



6.5 / Antecedentes del proyecto: Procesos y productos

Para comprender el proyecto de villa 31 resulta necesario indagar acerca de aquellas experiencias que influyeron en los autores y la propuesta, entre las que se destaca el programa Favela-Barrio en Río de Janeiro, y particularmente el recorte de actuación del arquitecto rosarino Jorge Mario Jáuregui con quién se vinculan en el año 2000. “Jaúregui era uno más de los estudios que laburaban con el Favela-Barrio, pero es verdad que él le dio un nivel de conceptualización al tema que no tenía” (JFC, entrevista personal, 22-06-2017) Este programa impulsado por Luiz Paulo Conde desde la prefectura de Río de Janeiro en 1993 redefinió las modalidades tradicionales de intervención en barrios populares. Su aporte puede sintetizarse en el reconocimiento del hábitat preexistente como capital social a rescatar y cualificar, frente a las miradas sobre los asentamientos informales como una anomalía de la urbanización capitalista, y constituye una visión actualizada de los debates acerca de la vivienda de los años '60 que derivarán en el estudio de las construcciones espontáneas (Turner, 1976; Conferencia de Vancouver en 1976) como valor a rescatar y ponderar. Decimos que actualiza el debate en torno a la vivienda autoconstruida, porque el favela-barrio no construye casas, sino que opera en la sinergia de la vivienda como inversión familiar con el espacio público, donde concentra la intervención estatal.

El modelo de implementación se basa en ciertas ideas de descentralización de la gestión. El Municipio concursa el proyecto a equipos técnicos privados y luego se licita la obra, de tal manera que el Estado actúa como fiscalizar del proyecto y de la obra, gerencia y controla, pero no proyectan.

Lo que demostró ser una modalidad eficiente para lograr resultados de calidad y sustentables.

La emergencia de este modo de actuación que logra cierta escala de implementación -cualificación de preexistencias en oposición a la sustitución- se da en una ciudad donde la proporción de tejido *no planificado* alcanza el 50% del territorio. Esta dimensión del fenómeno anula cualquier posibilidad de aplicar fórmulas tradicionales de renovación por demolición y sustitución dada la monumental inversión y el evidente grado de ineficiencia esperado. En tal sentido, el concepto de *acupuntura urbana* capaz de lograr efectos multiplicadores a partir de operaciones puntuales se torna una herramienta transformadora posible para aplicar en contextos de pobreza, aún frente al estigma de su vinculación con el urbanismo fragmentario neoliberal.

El programa se ubica claramente como alternativa a la construcción de vivienda en barriadas informales como modo exclusivo de revertir la marginalidad urbana, “se construye lo que es de todos; lo que no se puede construir desde lo individual a través de la ayuda mutua por ejemplo. No se puede reunir gente para construir el espacio público. Lo que la ayuda mutua puede hacer, como máximo, es construir una casa, un grupo de casas, etc. Pero no van a poder contar con una concepción de lo urbano, porque no tienen los instrumentos, ni es su función” (Jáuregui, 2012: 126). Es decir, el Estado se hace cargo de construir la dimensión pública de la vida barrial, las condiciones básicas de organización para el devenir de



Imagen de la intervención en Rocinha, Rio de Janeiro en el marco del Programa Favela-Barrio. Fuente: <http://www.jauregui.arq.br/imagens/rocinha/rocinha-26.jpg>

ciudad donde había estado ausente y que posibilitó la degradación de esos sectores urbanos. No se trata de no hacer viviendas, sino de construir ciudad, el proyecto opera en la dimensión de lo público como presencia Estatal⁵.

Al año 2012 se había implementado el programa en 150 favelas de las más de 1000 que hay en Río de Janeiro, la decisión sobre cuál barrio trabajar es exclusiva de los agentes gubernamentales, es una decisión política. Una vez definido el territorio, se concursa el proyecto y luego se licita la obra que tiene una duración pactada, aunque los interregnos electorales pueden demorar el inicio de la obra. Aceptado el juego del sistema político, es que aparece la necesidad de la comunidad de asumir un rol protagonista para ejercer presión y hacer oír sus reclamos. En tal sentido, el proyecto en sí, acordado junto a la comunidad, actúa como un “acelerador de cohesión social y puede ser un instrumento de lucha comunitaria” (ibid, p. 128). El proyecto expone -también- que tenían derecho a exigir más de lo que esperaban, se trata de pensar el proyectar en las comunidades como modo de empoderamiento de los sectores populares.

Afirma Jáuregui, que al inicio del programa primaba la falta de credibilidad hacia los estamentos técnico-políticos por parte de estas comunidades recolectoras de promesas incumplidas, que una vez avanzado y demostradas las acciones concretas se ha ido modificando a tal punto que en la actualidad hay una demanda y entusiasmo por el programa. Durante el proceso de implementación de cada plan, la interacción con la comunidad varía. Primero como interlocutor para definir el programa y necesidades, segundo para especificar los componentes de proyecto, y en tercer lugar, durante la ejecución de la obra, ya que el 40% de la mano de obra contratada debe ser de la comunidad según los pliegos. Por último, el ejercicio del control del avance mediante una estructura organizada por el municipio y se inserta en la comunidad (Puesto de Orientación Urbanística y Social) donde se supervisa resultados y actúa de soporte para adaptacio-

5 El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) complementa las acciones del Favela-Barrio y actúa en la cuestión habitacional y en la incorporación de equipamientos como escuelas, unidades sanitarias, etc.

nes futuras. Esta estructura la completan un arquitecto, un ingeniero y un asistente social que coordinan la relación con el barrio.

En el programa favela-barrio se conjugan virtuosamente el pragmatismo político, la optimización de la inversión pública y la valorización de prácticas y espacios preexistentes para la formulación de proyectos urbanos particularizados. Hemos descrito la relación personal entre el equipo técnico local y Jáuregui, por lo que intentamos dar cuenta de la relación directa entre el proyecto para la villa 31 y el programa Favela-Barrio, tanto como su primera influencia y antecedente, como por el vínculo real entre ambos arquitectos.

Referido a los procesos, hemos analizado el antecedente más significativo en términos de modelos de implementación y estrategias urbanas, sin embargo los productos alcanzados tiene otras referencias. El programa favela-barrio no interviene en viviendas -sean mejoradas o nuevas- directamente⁶, por lo que entendemos que la propuesta para villa 31 avanza en ese campo y dada la magnitud de la producción, se constituye en una distinción significativa respecto al primero. Dada esta característica y su nivel de jerarquía dentro del proyecto, analizaremos los productos alcanzados en referencia a las propuestas de habitación. Diversas versiones del anteproyecto se han sucedido, sin embargo pretendemos destacar una variación significativa en cuanto a las tipologías de vivienda planteadas. En la versión 2010 se observan tres categorías de actuación respecto al problema de la vivienda: (1) el mejoramiento de las existentes, (2) un tejido nuevo de completamiento de media densidad, y (3) tipologías de viviendas nuevas de alta densidad. El mejoramiento de viviendas existentes consiste en la incorporación de núcleos de servicios. Para el tejido de media densidad se proponen tipologías sobre lote propio y en el caso de alta densidad se plantan unos bloques en altura que conforman el nuevo frente urbano hacia el río de la plata. Ambos casos de vivienda nueva se caracterizan por una maximización de la utilidad de la superficie de cada unidad habitativa,

6 Se incorporan sólo cuando hay que realojar sectores debido al proyecto urbano, pero no es significativa su incidencia. Otros programas actúan sobre ésta temática.

y puede rastrearse la influencia del conjunto de viviendas en Gifu, Japón proyectado por Kasuyo Sejima en 1994-1998. En notable la similitud de la volumetría general, la disposición sucesiva de unidades de dimensiones ajustadas y el característico sistema de circulación vertical.



Tipología de vivienda en altura. Versión 2009. Fuente: Libro Barrio 31, Carlos Mugica (2010)

Sin embargo, en la versión del anteproyecto desarrollado en 2015 de viviendas nuevas a pedido de CAPMSA se observa una variación significativa en la superficie destinada a cada unidad, que ganan en espacialidad e indeterminación de espacios que posibilitan diferentes configuraciones familiares y mayor flexibilidad de usos. Estas ideas pueden vincularse a las propuestas de los arquitectos franceses Lacaton & Vassal, y particularmente en su proyecto de viviendas para la ciudad de Mulhouse, Francia. En él, la idea era construir viviendas de calidad que con la misma inversión tuvieran una superficie mayor a la media de las viviendas sociales, siempre asociadas a pequeñas y de baja calidad. Para ello construyen una

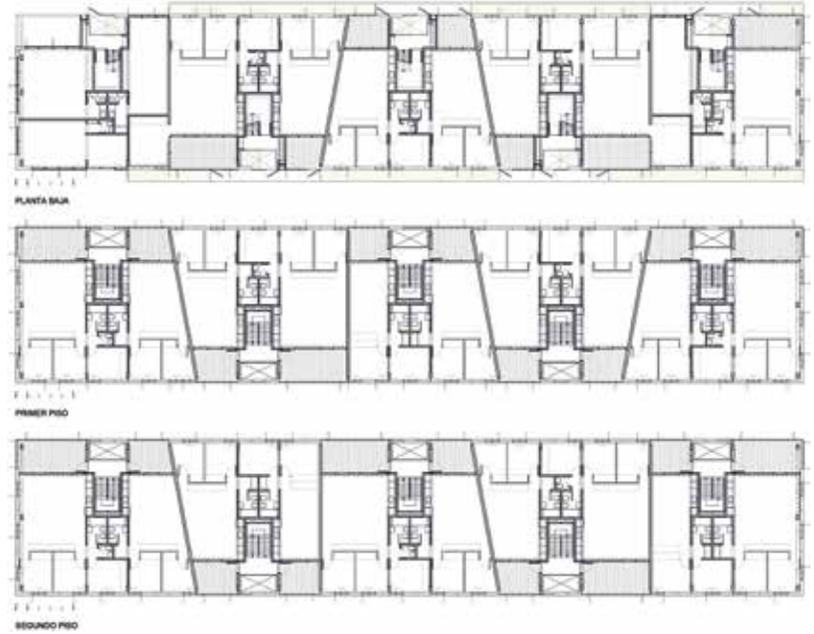


Viviendas en Gifu. Kasuyo Sejima. 1998

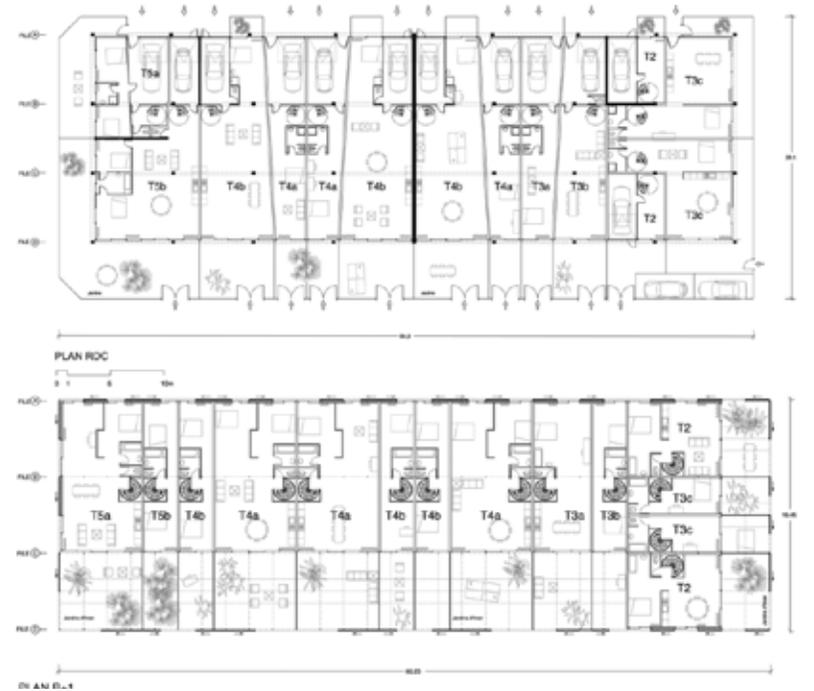
estructura de grandes luces que eliminan elementos estructurales interiores y permiten un universo de divisiones interiores amplio. A su vez, la incorporación de terrazas admiten el futuro crecimiento de la unidad. Esta propuesta, de gran incidencia en el campo arquitectónico de la época, incorpora una serie de premisas que se verán reflejadas en los conjuntos proyectados para villa 31 y son: (1) la utilización de tecnología industrial que permite aumentar la superficie interior con el mismo presupuesto, (2) flexibilidad y crecimiento de las unidades, (3) la apropiación de los usuarios en la configuración final interior y (4) la austeridad como valor estético.



Tejido de viviendas nuevas Barrio 31, versión 2015. Mayor amplitud y flexibilidad interior. Fuente: equipo técnico



Viviendas Mulhouse. Fuente: <https://www.lacatonvassal.com/>



6.6 / Desarrollo de la experiencia: Actores y procesos

6.6.1 / Lecturas y modos de participación

Decíamos que la experiencia se inicia en el marco del proyecto de investigación premiado y subsidiado por la III Bienal Iberoamericana de Arquitectura y urbanismo de Santiago de Chile en el año 2002. La elección sobre cuál villa trabajar tuvo sus debates dentro del equipo local, sin embargo, reconocen los autores que fue Jáuregui quien planteó la necesidad de operar sobre este barrio justificado en que si se podía hacer sobre la villa más emblemática y una de las más grandes de Buenos Aires, entonces la experiencia podría replicarse a todas. Es decir, la ubicación central y emblemática de la villa puede constituirse como faro y alternativa visible del urbanismo inclusivo. Es decir, desde un primer momento, el proyecto se plantea con una vocación de replicabilidad de la experiencia y capacidad de incidir en las políticas urbanas de la ciudad. Si bien este objetivo no es tan evidente desde un inicio, el camino que recorreremos dará cuenta de esta finalidad y cómo se fue construyendo. “nosotros teníamos que hacer una investigación y presentar un informe a la Bienal, teníamos que rendirlo” (JFC, entrevista personal, 22-06-2017). En un primer momento había un compromiso asumido no con los vecinos, sino con quienes dieron el subsidio en el marco de la obtención del primer premio en la bienal para proyectos de investigación. Por tanto, el objetivo de mínima era cumplir

con esto, aunque las posibilidades que se fueron generando durante el proceso, derivará en una experiencia de relevancia técnico-política.

“Nosotros no teníamos ninguna relación en el barrio, pero Mario (Jáuregui) decía ‘yo entro a las favelas, hablé con los narcotraficantes, los vecinos, el que sea’, entonces se mandó y hace contacto con Amalia y Tapia que eran delegados del barrio Güemes y Comunicaciones respectivamente. Así arrancamos a laburar nosotros, él se vuelve a Brasil” (JFC, entrevista personal, 22-07-2017). La villa tenía de hace tiempo organización interna, dada su historia de lucha. Había delegados por manzana cuya consolidación como representantes barriales puede rastrearse en oportunidad de la sanción de la Ley 148 (de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios). En aquella oportunidad, en la villa hubo un fuerte debate acerca de si el barrio tenía que tener un presidente único (ya había tenido) o debía ser representado por delegados por manzana. La segunda posición resultó la ganadora en aquella compulsa.

En la entrevista a Amalia, delegada del barrio Güemes, nos cuenta al res-

pecto del primer contacto con los arquitectos. “Nos conocimos en el año 2002 con Javier, a través de Jáuregui que nos contaba del proyecto en Río. Al principio era «este qué viene a proponer?», nos reunimos 4 o 5. Nos dijo que era un proyecto para la universidad, nada más. “Nos vienen a usar otra vez” pensamos. Pero como lo habían concretado en Brasil, entonces pensamos que por ahí se podría hacer realmente. Le pedimos que lo muestre en una pantalla a todos mis compañeros delegados. Hicimos una reunión en el comedor de Alejo, a la mayoría nos gustó y lo aceptamos por mayoría. Hicimos un acta.” (Amalia Aima, entrevista personal, 15-06-2017). Es significativa la desconfianza inicial a la propuesta de los técnicos, dadas los antecedentes de promesas incumplidas en la historia barrial. No obstante, el plantearlo sin expectativas de concreción sino como simple posibilidad, tal vez haya colaborado en la aceptación. “Había algunos delegados y vecinos que decían «esto es una utopía, ustedes están locos? ustedes piensan que el gobierno nos va a dejar acá?» era gente grande que los versearon todos los gobiernos”. Es observable que al momento de presentar la propuesta de trabajo, no había demasiadas expectativas ni tampoco consenso interno.

Durante muchos años el gobierno venía a decirnos lo que iban a hacer, «vamos a hacer la vivienda de esta forma», «vamos a demoler todo». En cambio este era un proyecto distinto que iba a trabajar en infraestructura pero las viviendas después con el tiempo va a depender de nosotros y del gobierno cómo se va a mejorar. En ese momento no pensábamos en cuantas viviendas necesitábamos, pensábamos en cómo trabajar en el mejoramiento, la infraestructura y los servicios. La escuela, la cancha. Era algo que íbamos a trabajar nosotros, que lo íbamos a discutir en asamblea, cada cosa que se agregaba, se reunían con nosotros. Era real que lo hacíamos entre todos y además era poner una mirada al total del barrio, no como el 1001.” (Amalia Aima, entrevista personal, 15-06-2017).

Los autores no dudan en afirmar que sin cierta organización barrial pre-existente no hubiera sido posible desarrollar la experiencia. “Los vecinos ya estaban empoderados, el proyecto es complementario, pero los vecinos tenían su fuerza más allá de nosotros. No es que la organización

vecinal surgió del proyecto, no tuvimos que organizar a la gente, ya estaban organizados. Quizás por eso arrancar por la 31 parecía más difícil, pero a la vez era más fácil justamente por eso. Si hubiéramos arrancado por otra villa sin este nivel de organización, difícilmente hubiera tomado este vuelo”. (JFC, entrevista personal, 22-06-2017). En opinión de quien escribe, el proyecto no vino a empoderar a una comunidad que tiene su propia historia de lucha y objetivos generales bastante claros, pero sin dudas construyó una herramienta más en apoyo al reclamo de justicia socio-espacial. El proyecto define un objetivo común, alinea fuerzas, encausa cierta cohesión social y brinda fundamentos técnicos que legitiman la demanda frente a los consensos hegemónicos de erradicación presuntamente objetivados. De esta forma, el proyecto no es el centro, pero sin él tampoco se puede. Vehiculiza eso que estaba subyacente y no se podía definir en toda su dimensión.

En esta etapa embrionaria, la relación entre equipo técnico y vecinos se basa en el conocimiento del territorio y lectura de expectativas. “Lo que hacemos es ir recorriendo con los vecinos los lugares donde no habíamos tenido acceso, porque obviamente no había google earth. Fuimos dando vueltas por cada sector. En un momento estaba muy fragmentada la identidad de los sectores, había como una competencia, era una cuestión instalada de que por ejemplo los delegados del Güemes tenían más peso y mejor llegada al gobierno de Ibarra, entonces las pocas cosas que se hacían se hacían ahí por eso. No sé si era tan así, pero el conflicto estaba. A su vez, estaba el tema de los ‘históricos’ y los recién llegados, el fenómeno de inquilinatos recién empezaba” (JFC, entrevista personal, 22-06-2017). Al respecto, Amalia describe la fragmentación interna del barrio. “Con esto de la duda y el descreimiento, los delegados más históricos no querían incluir a los de la 31bis porque eran nuevos. Nosotros decíamos que eran vecinos con las mismas necesidades que nosotros, como nos pasó a todos cuando recién llegamos. Vinimos acá por necesidad igual que ellos.” (entrevista personal, 15-07-017)

Se pueden destacar dos cuestiones de esta primera etapa. Por un lado, lo limitado de los recursos del equipo, en tanto volumen de trabajo (algunos

pasantes que colaboraban) como también instrumentos disponibles para el relevamiento del recorte urbano. Esta dificultad deviene en una necesidad de recorrer el territorio y realizar la lectura con los propios vecinos en el lugar. Las planimetrías disponibles no daban cuenta del estado real y actualizado de la villa. Identificar los sectores internos será un camino necesario para comprender este territorio en su complejidad y diversidad interna. Por otro lado, las disputas entre los representantes comunitarios. En este sentido, la consolidación de la Mesa por la Urbanización será fundamental para lograr interlocutores en el proceso de proyecto y toma de decisiones. Esta mesa estaba constituida por los vecinos que acompañaban el proceso y se organizaban dentro del cuerpo de delegados. Era una comisión interna que se dedicaba a trabajar la urbanización como tema específico. “En realidad eran los vecinos que habíamos contactado y la red que ellos tejieron, había un punto en que eso no pasaba porque había otros intereses” (JFC, entrevista personal, 22-06-2017). Es evidente que el proyecto no salda las disputas internas, pero alinea a los sectores en un objetivo específico como la urbanización. Amalia afirma al respecto que “los delegados nos reuníamos con los arquitectos y después lo discutíamos con los vecinos nosotros. También hicimos varias asambleas generales, hicimos volantes.” (entrevista personal, 15-06-2017)

Por ese entonces, los vecinos reclamaban mejoras puntuales inmediatas. El ET insistía que para que estas mejoras den resultados duraderos debería haber un marco de proyecto de urbanización general, que en todo caso incluya una cierta etapabilidad para definir las urgencias o puntos de arranque, pero sosteniendo una mirada integral del problema. Se observa en este debate, el rol del ET como contención de demandas espasmódicas y fragmentarias y a su vez, articulador de estas con un plan general, que se entendía imprescindible para la toma de decisiones y reclamo sustentable hacia las oficinas estatales. Por ello, aparecen otros actores que tomaran puntos específicos que confluirán en la estrategia de demanda por la urbanización. La ONG Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) comenzará indagar la posibilidad de demanda colectiva y derivará en las causas que tramitará el Juez Gallardo, referido a los servicios sanitarios, eléctricos, etc. El vínculo entre el ET y estos otros actores -en-

tre ellos ACIJ-, robustecerá el proyecto y constituirá la posibilidad de la sanción de la ley de urbanización. En el caso villa 31 y también en villa 7 puede observarse cómo se empieza a generar una re-significación de las profesiones, cómo desde las disciplinas puede empezar a observarse un hecho con otras miradas. Desde el proyecto urbano, por un lado, superar el carácter de embellecedor de espacios públicos exclusivamente, y por otro, cómo incidir en la re-formulación de estrategias de mayor alcance relativizando el carácter deductivista del planeamiento. Es decir, frente a las premisas de los viejos paradigmas (estigmas?), reformula al proyecto y conjuga esta doble dimensión.

6.6.2 / El barrio como laboratorio del proyecto inclusivo

Luego de la primera etapa de acercamiento entre el ET y los vecinos por el año 2002-2003, en cuyo marco se realizan las tareas de relevamiento y recopilación de antecedentes, se formula y presenta el primer anteproyecto. Al volver Jáuregui a Brasil, el equipo queda separado. Desde el local se elabora un primer anteproyecto y desde Río de Janeiro otro, ambos serán expuestos en la primera presentación. Recuerda JFC que en aquella oportunidad se hace presente Marta Aguilar, quien desde planeamiento de la Ciudad venían trabajando sobre el barrio, aunque su propuesta consistía en realizar un tejido nuevo de viviendas que permitiese ir reemplazando paulatinamente a la villa. Dada la densidad y cantidad de población de ese momento, la propuesta era no sólo viable, sino que estaba en sintonía con las estrategias contemporáneas derivadas del programa arraigo en otras villas (como la 21-24 y la 20).

En la primera versión, la villa 31 bis prácticamente no existía, eran unas pocas viviendas. Se proponía realizar un gran parque en este sector y nuevas viviendas de relocalización por apertura de calles en el sector de YPF. Más allá de la magnitud y los componentes del proyecto, que dada la dinámica de crecimiento de la villa se fueron modificando, todas las versiones del proyecto presentarán la misma estrategia general.



Los dos proyectos presentados tendrán una diferencia sustancial: el tema de la vivienda. La réplica del favela-barrio que proponía Jáuregui no contemplaba construir viviendas tal como se realizaba en Río de Janeiro, en cambio, el ET local sostenía la necesidad de ejecutarlas. En el modelo carioca se entiende que la vivienda es espacio privado, por tanto responsabi-

lidad del privado. Se limita a lo que es de todos, como ya hemos analizado. JFC sostenía una premisa sencilla y ambiciosa: “proyectamos todo”. Esta distinción implicaba por un lado construir vivienda nueva cuando fuera necesario por relocalizaciones, criticidad ambiental o estructural, como así también mejorar las existentes. Este tema de recuperar lo construido

tiene su antecedente en la experiencia de los conventillos con los cuales JFC había trabajado pero también es una reformulación de la hipótesis de Jáuregui: 25% nuevo + 75% como está. El ET define 25% nuevo y 75% mejorado.

No hubo un modelo de participación prefigurado, sino que puede definirse que mientras el proyecto continúa es porque había un consenso de aceptación implícito. El nivel de consulta o decisión sobre el proyecto está en el plano de los imaginarios de la comunidad, no se promovió la discusión sobre aspectos técnicos que el ET entiende tener su competencia. Sin embargo, es insoslayable que en un proceso de este tipo, la participación de la comunidad es el puntal de sostenimiento y por cierto robustece y complejiza los resultados esperados. El problema del lenguaje y la traducción de las expectativas locales será uno de los aspectos notables del proceso participativo. En ese sentido, JFC recuerda que en ocasión de presentar la primera propuesta, el debate acerca de qué hacer con las viviendas estuvo en el centro y la síntesis que surge desde un vecino acercó las posiciones. “Estábamos en una de las primeras reuniones tratando de decir cómo era el proyecto, hablamos de la experiencia brasilera y los vecinos tenían instalado el tema de la vivienda terminada llave en mano como modelo, «queremos un FONAVI». Nosotros estábamos dando vueltas para explicarles que no íbamos a darles viviendas nuevas sino mejorar lo que ya tienen. Nos estábamos enredando con este discurso y entonces pide la palabra un delegado, Jorge creo que era, y dice «lo que los arquitectos quieren explicar es que quieren tomar a la villa como si fuera un entorno patrimonial, conservar lo que se pueda conservar, mejorar lo que haya que mejorar y ahorrar plata para hacer más en las cosas del barrio». Esta síntesis y simpleza con que se traduce una hipótesis de proyecto hacia los vecinos será uno de los aprendizajes de la experiencia, pues no se trata de debatir todo y ponerlo en votación, sino de comunicar una idea superadora que no estaba en el imaginario hasta ese momento. En ese sentido, el proyecto tiene un rol de anticipador de algo que aún no está allí ni puede observarse, poner sobre votación “todo” sería reducir esta posibilidad de incorporar algo nuevo al universo de opciones ya conocidas y fracasadas. Participar no se trata de decidir todo entre todos -que puede atentar con-

tra los resultados esperados-, a veces es necesario y otras no, la *comunicación* también es una forma de participar.

“Se estableció una confianza, a mí me vuelve loco esto de «preguntémosle», más vale que nadie va a hacer nada *en contra de*. No es más democrático un proyecto porque todo se vote, en la medida que los vecinos lo conocen y en las asambleas opinan, te dicen algo, «¿y esto porque va a ser así?» y sorteas las anécdotas de «¿qué va a pasar con mi casa?», el consenso es implícito. Mientras continua el proceso, el proyecto sigue validado. Después había cuestiones de «¿porque me tengo que mover yo y no se mueve el otro?» (en referencia a la relocalización), en esto Jorge (Jáuregui) lo planteaba muy claro: el bien común esta sobre el bien individual. Aparte todos iban a tener una solución, los que se debían mover y los que quedaban donde estaban” (JFC; entrevista personal, 22-07-2017). Al comparar las apreciaciones de los delegados con las del equipo técnico puede observarse que desde la comunidad se consideran incluidos en los debates y su participación y opiniones concretadas. Sin embargo los arquitectos no le dan la misma relevancia. Es válido conjeturar que el modo de participación no fue diseñado previamente por el ET y en cambio se fue construyendo de un modo implícito durante el proceso. Esta “no definición” de los alcances del modo de participar tal vez co-ayude a que todos se consideren parte y protagonistas.

La cuestión de quiénes debían relocalizarse planteó debates contrapuestos entre sí. Por un lado, aquellos que veían como un sacrificio tener que moverse y los que consideraban beneficioso realojarse porque tendrían vivienda nueva. Es decir, no había consenso sobre qué era mejor, si vivienda nueva relocalizada o vivienda existente mejorada, lo que quedaba a merced de las múltiples subjetividades. En ese sentido, el concepto de plantear el bien común sobre lo individual salda este debate, “si me realojan o mejoran mi vivienda, es porque es mejor para el conjunto del barrio que redundará en una mejor condición para mí también”. En este punto, comunicar para explicar por qué es necesario considerar el conjunto como sujeto de mejoramiento habitacional es superador de votar quién se mueve y quién no, ya que la sumatoria de subjetividades opera en este caso

como freno al bien común.

Algunas expectativas oponían al ET y los vecinos, en algunas primaba la decisión del primero en cuestiones estratégicas generales –como fue el tema de la vivienda mejorada- y en otras la posición de los vecinos era no sólo inquebrantables sino también oportunas. Los vecinos pretendían que se quitara la autopista y el ET planteaba que era una pre-existencia sobre la cual era inútil discutir, proponía aceptar la permanencia de la autopista y ver qué se podía hacer. “En ese momento se acababa de hacer la autopista y había un tema de bronca porque le habían pasado la autopista por el medio, se levantaron un montón de casas que si la hacían unos metros más para acá se salvaban de demolerlas. Era una cuestión medio de rencor” (JFC, entrevista personal 22-06-2017). Pretender mover la autopista era un pedido que inviabilizaba el proyecto, la sensatez permitió avanzar reconociendo esta preexistencia⁷. En sentido opuesto, el ET entendía que había que relocalizar la capilla del Cristo Obrero, lo que obtendría un rechazo inapelable. “Nos querían matar, entonces a la segunda reunión fuimos con un parque que subía y bajaba para salvar este lugar. Ver cuáles son los límites del proyecto o sobre qué cosas intervenís y que no. Vos terminas tu lectura con la lectura que tiene la gente, para vos era una cuestión básica correr esa capilla porque no valía dos mangos, pero la había hecho Mugica y estaban sus restos, tenía un valor simbólico fuerte. Estas cosas tienen que ver con los límites que pone la gente, hay un imaginario sobre ese territorio y lo tenés que incorporar” (JFC; entrevista personal, 22-06-2017).

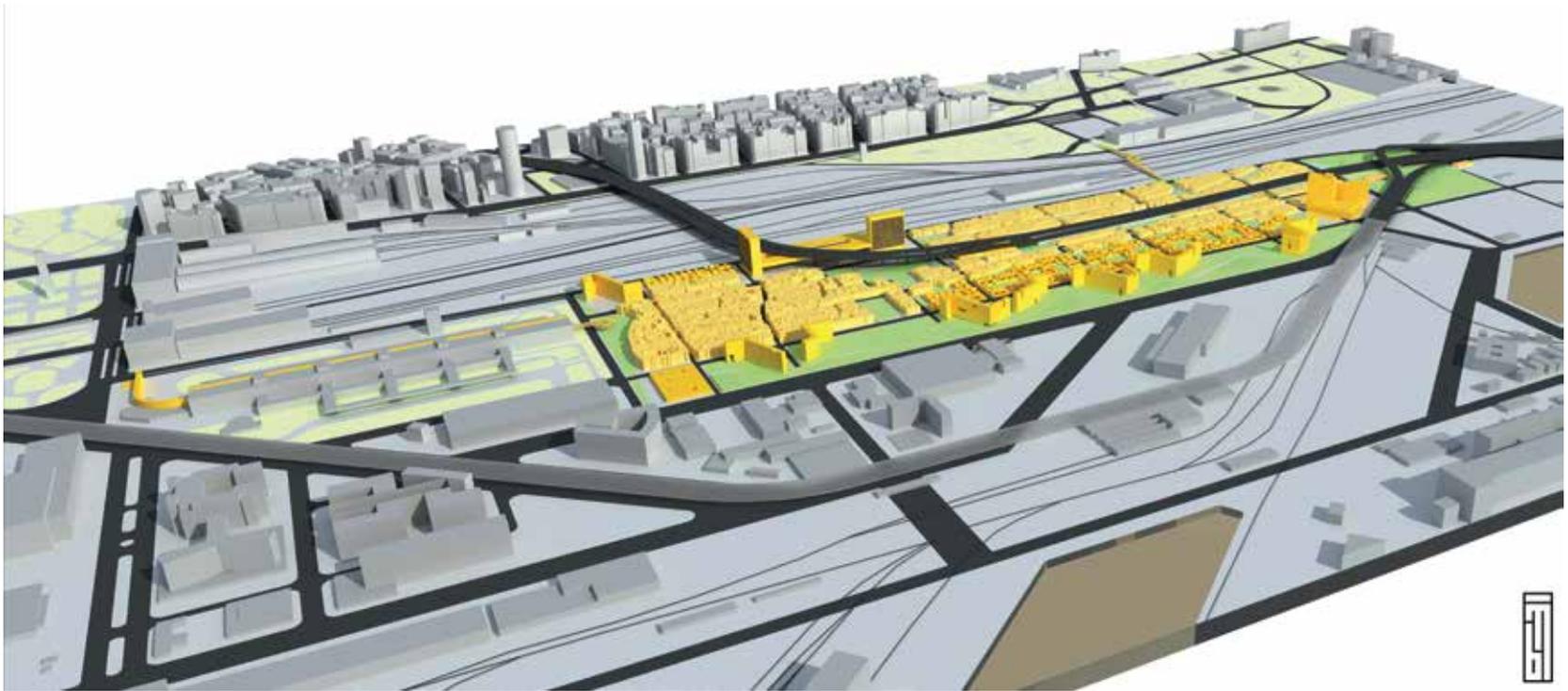
En el año 2004 se constituye la Mesa Vecinal por la Urbanización del barrio, y tendrá en la Sala de Teleconferencias de la FADU UBA la presentación del proyecto integral. Si bien el proyecto se inicia en el marco de la investigación resultante de la bienal, se incorpora a las programacio-

7 En el año 2016 se anuncia la desactivación del tramo de la autopista Íllia, y sobre el trazado se realizaría un parque metropolitano. A su vez, se inicia la licitación de dos autopistas nuevas para tránsito liviano y pesado que correrían por el límite sur y norte del barrio, respectivamente. En nuestra opinión, las nuevas trazas enclaustrarían al barrio, más allá de lo apresurado –y sospechoso- tal inversión.

nes científicas mediante los proyectos de investigación financiados por la Universidad de Buenos Aires (UBACyT). Javier Fernández Castro, como director de los sucesivos proyectos UBACyT otorgados en cada convocatoria cuatrienal que concursa y califica sucesivamente, incorporará las distintas actualizaciones del proyecto⁸. La participación de pasantes (nacionales y extranjeros) irá modificando y engrosando el equipo, así como especificando componentes del plan general. “Se van haciendo acomodados porque aparecen algunas cuestiones superadoras o lo que estaba como zonificación empieza a estar más definido. También la villa va creciendo, aunque el criterio general siempre es el mismo: la autopista por fuera, YPF para viviendas nuevas, etc. después cambia la densidad o la morfología del tejido. La estrategia es la misma, cambian las tácticas urbanas” (JFC; entrevista personal, 22-06-2017). La dinámica del proyecto se ve influenciada por cuestiones internas y externas, por un lado, logra mayor nivel de especificación por su consolidación e incorporación de nuevos integrantes al equipo, así como la financiación –siempre limitada- de los proyectos de investigación, y por otro, porque la villa siempre crece y se densifica. La flexibilidad se admite en la estrategia general ya que los componentes (tácticas) son variables.

8 Los equipos contaron con la inscripción del proyecto en sucesivas convocatorias UBACyT, adjudicadas por concurso de propuestas y antecedentes y evaluadas satisfactoriamente en su producción por la secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA. Los proyectos de investigación y transferencia que le han servido de marco han sido:

2002 – 2003 Ubacyt A401 “Articulaciones Ciudad formal – Ciudad informal. Una metodología para la región” / 2004 – 2007 Ubacyt A022 “Configuraciones, Técnicas y Accesibilidad para proyectar la Ciudad Latinoamericana” / 2008 – 2010 Ubacyt A018 “Estrategias proyectuales urbanas. Categorías y prefiguraciones del hábitat” / 2011 – 2014 Ubacyt 20020100100918 “Nuevos paradigmas de inclusión socio – espacial para la RMBA” / 2014 – 2017 Ubacyt 20020130100640 “Instrumentos de justicia espacial para el territorio metropolitano”.



Plano general del proyecto base de la ley 3343/2009. Fuente: Libro Barrio 31, Carlos Mugica (2010)

6.6.3 / Gestión política y consolidación de la propuesta de radicación

El volúmen que toma el proyecto y la participación de nuevos actores da indicio al ET de que con el proyecto “se podía hacer algo”, es decir, ¿por qué no realizarlo?. La presencia de Marta Aguilar, ACIJ, y otros actores que van apareciendo, alienta cierta expectativa. Por otro lado, la Mesa Vecinal inicia gestiones y movilizaciones para visibilizar el proyecto y presionar a los poderes ejecutivos y legislativos de Nación y Ciudad.

“Yo creo que ni siquiera la facultad creía que se iba a poder hacer algo, que lo íbamos a tomar y llevar para todos lados el proyecto. En el 2005 fui consejera del presupuesto participativo de la comuna del barrio. Peleamos y fuimos al gobierno para pedir la urbanización como prioridad con el proyecto de Javier. Me tocó ir a San Pablo, y yo quería ver las favelas a ver qué habían hecho. A mí me pareció bueno esto de hacer espacios deportivos

donde termina el barrio que conecte la ciudad con nosotros. Ciudad formal y ciudad informal, yo me vine con esto. (...) Hay cosas que exceden al barrio que se tiene que discutir con los empresarios y los gobiernos, si hay que hacer un hospital no es un problema sólo del barrio sino de la ciudad. Se necesita a los empresarios que aporten, el gobierno y los ciudadanos. Eso es lo que me gustó y me vine convencida de que se podía hacer. Me abrió la mirada de cómo es posible urbanizar.” (Amalia, entrevista personal 15-06-2017)

El legislador Daniel Betti⁹ –quien había colaborado con Bidinost en una propuesta para la villa 31- en el marco de su participación de la Comisión de Vivienda de la Legislatura, promueve y logra declarar de interés el anteproyecto de la Facultad de Arquitectura en el 2006. En 2008, será el legislador Facundo De Filipo quien al hacerse cargo de la presidencia de la Comisión de Vivienda de la legislatura porteña rescata el proyecto de declaración de interés de la villa e iniciará el proceso que deriva en la sanción de la ley de urbanización Nro 3343/09.

En el 2007, Mauricio Macri resulta electo Jefe de Gobierno Porteño con una fuerte campaña a favor de la erradicación de la villa 31. Este cambio de gobierno local significaba una abierta confrontación política entre los partidos de gobierno de Nación y Ciudad, una disputa pretendidamente ideologizada que aprovechará el tema de la villa 31 para exagerar las distancias conceptuales entre ambas concepciones políticas. Si bien durante las intendencias peronistas se habían iniciado gestiones de acercamiento con las comunidades villeras, tampoco se habían logrado acciones concretas. La ejecución de la traza de la autopista muestra la falta de criterio unívoco respecto a qué hacer con este barrio de Retiro. Sin embargo, la oportunidad de polarizar con el nuevo contrincante político de proyección nacional, servirá para utilizar el problema de las villas como antítesis ideológicas. Es en este marco que la urbanización toma volumen político, el ET y los vecinos logran llegar al entonces ONABE¹⁰, que estaba a cargo de Facundo Suárez. Junto a los delegados del barrio, el ET presenta el pro-

⁹ Arquitecto y planificador urbano. Exiliado en 1975. Se especializó en procesos autogestivos del hábitat

¹⁰ Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado, disuelto en el año 2012. Se crea la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

yecto. Recuerda Fernández Castro que la reunión terminó en fuertes discusiones entre vecinos y las autoridades, lo que rememoraba viejas diferencias y desconfianzas actuales acerca de la intención cierta sobre iniciar las obras. Desde la FADU UBA, Cristina Fernández (Secretaria de Políticas Institucionales) buscaba lograr un convenio que generase recursos para la facultad, ya que los cambios políticos tanto dentro de la facultad como desde el gobierno local frenaban ciertas iniciativas. Mediante la oficina de legales del ONABE se logra redactar un convenio para empezar a estudiar el anteproyecto y contratar los servicios de la facultad. Madres de Plaza de Mayo – Línea Fundadora estaba interesada de participar en proyectos habitacionales, pero no como ejecutoras (como Madres de Plaza de Mayo y Sueños Compartidos), sino como garantes del proceso. Previo a firmar el convenio, el diario Clarín publica una nota que hace referencia a la sospechosa oportunidad de promover tal proyecto luego de finalizadas las elecciones y antes de asumir el nuevo Jefe de Gobierno, “es extraño que se haga días antes del cambio de Gobierno (Diario Clarín, 21-11-2007)”. La influencia de tal publicación puede haber incidido en el hecho que el día de la firma del convenio, con la presencia del ET, delegados, la FADU y Madres de Plaza de Mayo – Línea Fundadora, el director del ONABE nunca bajó a la celebración del acuerdo y por tanto no rubricó su firma. “Estábamos citados, esperando con los documentos para firmar y en el medio sé que lo llaman a Suarez y nunca baja a la sala de reuniones. Vienen los de legales y nos dicen que no se va a poder firmar” (JFC, entrevista personal, 22-06-2017). Puede observarse cómo la urbanización de la villa, que siempre estuvo olvidada –por inacción o por expulsión-, pasa de ser un botón a capitalizar a convertirse en un problema de relevancia pública. Al día siguiente, el mismo diario y el propio Suarez reconocerían la influencia del medio en la decisión de postergar el convenio. “Se postergó después de que Clarín informara ayer sobre el acuerdo con gente de la villa.” (Diario Clarín, 22-11-2007) y en la misma nota Suarez está citado con la siguiente frase: “La difusión pública que tuvo el tema nos obliga a poner paños fríos”. Al día siguiente los vecinos iniciaron una movilización al ONABE en un intento que equilibrar la presión hacia los organismos estatales.

“En el 2005 estábamos con más decisión, sabíamos que se podía hacer porque vi que se hizo en Brasil. Presentamos notas a todos los ministerios de ciudad y nación y como no teníamos respuesta lo que hicimos en el

2006 fue movilizarnos. En el 2007 íbamos a firmar dos convenios, uno con el ONABE y antes otro con la Comisión de Tierra y Vivienda de D'Elia, nos reunimos. Pero después vino una orden y se cortó todo. Con Suarez pasó lo mismo.” (Amalia Aima, entrevista personal, 15-06-2017)

A medida que el proyecto avanza y se posiciona en la agenda pública, aparecen nuevos actores que con distinto grado de poder y acuerdo en relación a la urbanización complejizan y diversifican las acciones de visibilización y reclamo. Un actor impensado que desacredita el proyecto originado desde la Universidad es el propio Decano de la FADU. Solicita a Clarín la publicación de una réplica donde desacredita el proyecto y afirma que es una iniciativa de un taller de la facultad pero no enmarcada en una política institucional universitaria. Esta definición llamativamente inexacta, ya que el proyecto estaba encuadrado desde el 2003 en la programación científica de la Universidad mediante las convocatorias UBACyT, sólo puede comprenderse por las disputas políticas hacia el interior de la casa de estudios¹¹ como por la relevancia y conflictividad político-mediática.

En paralelo a estos eventos, Facundo De Filippo (desde la Comisión de Vivienda de la Legislatura) promueve la ley de urbanización en base al anteproyecto de la FADU UBA. Cuando asume como presidente de la comisión se encuentra con el antecedente de la declaración de interés del proyecto de urbanización que había elaborado Betti. Álvaro Argüello que era asesor de De Filippo y también docente de Teoría del Habitar en la FADU UBA cuyo titular era Roberto Doberti (de evidente relación con Javier Fernández Castro¹²) facilita el acercamiento entre el ET y el legislador. Este impensado vínculo personal puede reconocerse como uno de los posibilitantes iniciales del proyecto de ley, pues no alcanza con evaluar las condiciones objetivas que llevaron a la sanción de la misma, sino que a veces, determinados imprevistos facilitan y co-ayudan al logro de objetivos, tal como describimos en el caso del Justo Suárez y la relación entre el hermano del *Cholo* Cedrón (equipo técnico) y la hija del Intendente Montero Ruiz.

11 Jaime Sorín era Decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA y Javier Fernández Castro Secretario Académico del mismo gobierno.

12 Por citar sólo algunos vínculos, Doberti era el Director del Laboratorio de Morfología donde se radicaba la investigación, Javier era docente en su cátedra, fueron co-autores de libros, etc.

“De Filippo aparece en el 2008 cuando hacemos el corte de la autopista, ya habíamos armado la mesa por la urbanización. Participábamos los delegados y vecinos. En esto de la desconfianza sobre la urbanización general decidimos organizar la mesa y llamar a todas las organizaciones del barrio para sumarse. Ahí aparecieron muchos vecinos que querían trabajar con el tema de la urbanización. Todo el mundo podía participar, todos opinaban y hasta podíamos solucionar problemas concretos. Como los delegados teníamos mandato vencido y no nos daban elecciones, fortalecimos la mesa no solamente para la urbanización sino que incluía todos los problemas que teníamos.” (Amalia Aima, entrevista personal, 15-06-2017).

El legislador De Filippo emprende dos líneas de acción, por un lado el proyecto de ley y por otro apoya las demandas en el juzgado del Juez Gallardo por la falta de servicios públicos en sectores de la villa así como el incumplimiento de la Ley 148. Respecto al proyecto de ley, no puede soslayarse que las elecciones de medio término no fueron favorables al oficialismo local (reducen su caudal electoral al 31,22% respecto al 60,96% obtenido en el ballottage del 2007) lo que permitiría cierto ascenso de fuerzas progresistas y mayor flexibilización de determinadas promesas electorales como la erradicación de la villa. Este contexto viabilizaría la aprobación de la ley, que sólo dos años atrás resultaba impensado. En este marco, el conjunto de los bloques opositores e incluso algunos oficialistas apoyarían la iniciativa. Para dar sanción a la ley se retomaron los antecedentes legislativos como la declaración de interés del anteproyecto elaborado previamente, las acciones legales que realizaron distintas ONG's¹³ por el derecho a la vivienda, el primer documento de las Pastoral Villera y un informe técnico del Consejo del Plan Urbano Ambiental redactado y avalado por los consejeros Rosa Aboy y Eduardo Cajide¹⁴. A su vez, la visibilización ejercida por los propios vecinos mediante los sucesivos cortes de la autopista Illia presionaron para que la Legislatura Porteña sancione en la última sesión del 2009 la Ley 3343 de urbanización de las villas 31 y 31bis. Esta ley define la creación de una mesa multisectorial y participativa para la elaboración del proyecto definitivo, que tomará como referencia el anteproyecto realizado por el ET. En esta mesa habría representantes del Estado Nacional y de la Ciudad, los vecinos y el equipo técnico. Prohíbe

13 Acciones llevadas adelante por COHRE (Center of Housing Rights and Evictions) y ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia)

14 Decano de la FADU UBA en el momento de la sanción de la ley.

los desalojos y consolida la radicación como política pública.

“Cuando se votó la ley me acuerdo que estábamos acá festejando y en un momento nos dijimos «se aprobó la ley? que sospechoso... y con unanimidad encima!”. Entonces me acuerdo que dijimos «hay que armar cooperativas por manzana para que no nos desplacen y hacer como hace el MOI, viviendas que no se puedan vender». Porque si una persona se quiere ir para hacer negocio no puede venderla, se la tiene que vender a un socio de la cooperativa. Porque el mercado sino viene y te lo compra, no podes pagar los servicios, las cuotas y te sacan. Lo dijimos y lo hicimos a medias, pero quedó ahí. Ahora lo estamos retomando. Como no entendíamos nada de los papeles medio que nos quedamos ahí, pero la iniciamos. Ahora estamos tratando de levantarla.” (Amalia, entrevista personal, 15-06-2017). A pesar del éxito del objetivo se observa la cautela de los delegados en prever las acciones futuras que sean coincidentes con las premisas del arraigo.

Por el lado de la vía judicial a raíz de la demanda por el incumplimiento de la ley 148, el Juez Gallardo dicta la intervención del barrio. Este juez solicita a la FADU que recomiende a un interventor, y las distintas ONG´s (COHRE, ACIJ, Madres de Plaza de Mayo – Línea Fundadora) que venían trabajando en el proyecto juntan firmas para que nombren a Fernández Castro. “Me llama el Juez y me dice que de la FADU no me habían propuesto, entonces le expliqué la situación interna. Gallardo no quería decidir en contra de Sorín (decano en ese momento), entonces se arma el tema de la junta de firmas y con eso el juez le plantea al decano «estas agrupaciones que vienen trabajando en el barrio me piden que sea este. Si no te molesta, lo nombre a él», y así me nombraron interventor” (JFC, entrevista personal, 22-06-2017).

Puede observarse que paradójicamente este proyecto iniciado desde la universidad no contó con el apoyo de sus autoridades. Por un lado, dadas las disputas internas dentro de la facultad (que hemos sintetizado entre el Decano y JFC), y por otro, por las diferencias entre Rectorado y FADU. La legislatura invita en forma expresa a la Universidad para participar de la mesa por la urbanización como un actor más, aparte del equipo técnico, “Era una manera que la Universidad avalara claramente al proyecto de investigación como política institucional” (JFC, entrevista personal, 22-06-

2017). Designan a Jorge Sarquis como representante de la misma, aunque su participación fue efímera. Este proyecto reivindica la transferencia al territorio de los conocimientos producidos desde el ámbito académico, siendo uno de los objetivos tradicionales de la universidad pública, pero el empantanamiento político impide acciones unívocas. “La universidad nunca apoyó, pero tampoco trabó”, afirma JFC.

La intervención del barrio dará por resultado la elaboración de un nuevo estatuto (2011) para el barrio y un censo para la elección de delegados vecinales. El dictamen de la mesa acerca de sus autoridades y líneas de acción en el marco de la ley 3343 no serán tratados en la legislatura y perderá estado parlamentario. El auspicioso camino iniciado por la sanción de la ley quedará estancado en los cambios políticos y composiciones representativas de la legislatura hasta retomar impulso en el año 2014 y 2015.



Plano general del proyecto base de la ley 3343/2009. Fuente: Libro Barrio 31, Carlos Mugica (2010)

6.6.4 / Estado actual del proyecto

El proyecto pierde visibilidad pública, no obstante continúa desarrollándose en el marco de la investigación y mantiene sus vínculos con los referentes del barrio, ya que no surgen proyectos alternativos. “Nos vemos obligados a actualizar el proyecto porque los argumentos eran que había quedado viejo, que lo que habíamos propuesto para ypf (nuevo tejido de viviendas) ahora no alcanzaba. Entonces avanzamos en nuevas propuestas con mayor densidad. Había mucho cuestionamiento sobre este proyecto, pero como no había propuestas alternativas, nadie se ocupaba de hacer algo, entonces el proyecto mantiene vigencia. La cuestión de fondo era que el proyecto evidenciaba que se podía hacer, con mayores o menores ajustes, pero era viable” (JFC; entrevista personal, 22-06-2017).

En ocasión del 40° aniversario del asesinato del Padre Mugica, la Secretaría General de la Presidencia de la Nación convoca a una reunión para relanzar el proyecto en el 2014. Sin embargo, será en el 2015 cuando a partir de la iniciativa de Alfredo Garay se realiza un convenio entre FADU y CAPMSA (Corporación Antiguo Puerto Madero SA) para realizar un proyecto ejecutivo de relocalización de viviendas en la villa en el marco de los estudios para la nueva traza de la autopista ribereña que conectaría el tramo Sur-Norte. Esta demanda externa (conexión de la autopista) posibilita retomar el proyecto con mayor grado de ejecutabilidad, de la reformulación del plan general hasta la definición de las nuevas tipologías de viviendas de alta densidad. Sin embargo, una vez más, el cambio de autoridades paralizará la iniciativa. La conexión de las autopistas del sur con el norte es un tema urbano-regional bastante debatido durante décadas, su resolución fue postergada hasta que se logró un acuerdo entre los directores de Nación y Ciudad y permitió iniciar el proyecto ejecutivo. La gestión de la obra encomendada originalmente a CAPMSA finalmente será compartida con AUSA de exclusiva propiedad del gobierno porteño. Nos interesa rescatar que así como el proyecto de urbanización de la villa se inicia de forma independiente de cualquier planificación general, en el estado actual aparece como una demanda de otros proyectos urbanos.

No puede dejar de observarse el logro de determinado objetivo inicial: insertarse en la discusión urbana de la ciudad.

En esta curva de re-visibilización del proyecto para Villa 31, la última versión desarrollada para CAPMSA obtiene el primer premio en la categoría Prácticas Públicas de la Bienal Internacional de Arquitectura en Argentina desarrollada en Córdoba, Argentina en el año 2016.

En el año 2016, el candidato oficialista por la Ciudad, Horacio Rodríguez Larreta, resulta electo como Jefe de Gobierno porteño, dando continuidad por más de 8 años al partido de gobierno local. En este último tramo hay un viraje discursivo de 180 grados respecto a las primeras promesas de erradicación: Anuncia la urbanización de la villa 31. Para ello crea la Secretaría de Integración Social y Urbana a cargo de Diego Fernández, cuyo objetivo central es llevar adelante el proyecto de este barrio. Intentar establecer el porqué del cambio de políticas respecto a la villa implicaría conjeturas que no pueden probarse en el marco de esta tesis, sin embargo puede afirmarse que constituye el establecimiento de la urbanización como modelo urbano vigente e impostergable. Se presenta la siguiente paradoja, los diferentes signos políticos entre Nación y Ciudad explicaban -supuestamente- la imposibilidad de lograr acuerdos para desarrollar el proyecto, dada la competencia porteña respecto a dictar la normativa urbana y la jurisdicción de los terrenos en mano de Nación. El imaginario político vinculaba al gobierno de Nación tendiente a favorecer la urbanización y el de ciudad en erradicarla. Las elecciones de 2015 determinaron que tanto Jefe de Gobierno porteño como Presidencia de la Nación sean del mismo color político, lo que permitiría llevar adelante una política coordinada que tendería a la erradicación, sin embargo las acciones iniciadas fueron -afortunadamente- en la dirección opuesta: integración urbana. Esto pone en relieve ciertas contradicciones. Por un lado, que lo discursivo políticamente correcto sin acciones específicas para llevarlas a cabo se convierte meramente en un oportunismo electoral y confrontación políti-



Actualización de proyecto 2015 por encargo de CAPMSA. Fuente: equipo de proyecto

ca, y por otro, que los programas urbanos y su sentido de implementación no puede explicarse meramente por el tinte político u orientación ideológica, sino que las contradicciones internas de la burocracia estatal (aún dentro del mismo partido de gobierno) condicionan la implementación

de las políticas públicas. Por último, las demandas sociales organizadas y sostenidas en el tiempo tienden a permear en las decisiones políticas, más allá de la convergencia ideológica de los gobiernos de turno.

En esta última etapa –que se encuentra en pleno proceso- se anuncia la urbanización del barrio y algunas líneas de acción polémicas, entre ellas la desactivación del tramo de la autopista Illia que atraviesa el barrio para convertirla en un parque aéreo (modelo inspirado en el *high line* de New York). Esta decisión se muestra concurrente con los viejos reclamos de la comunidad barrial y promete eliminar la barrera urbana que divide al barrio en dos, según se indicó en los repetitivos anuncios. En reemplazo de la misma se realizarían dos autopistas, una por el lado sur del barrio que conectaría la avenida 9 de Julio y empalmaría en el peaje, y otra que completaría la autopista ribereña (Paseo del Bajo) y recorrería por la traza de la avenida Castillo para finalmente empalmar también con el peaje. A opinión de quien escribe, la existencia de la autopista es una pre-existencia que no impide el mejoramiento del hábitat e integración urbana del barrio, tal como lo demuestra el proyecto de (re)urbanización analizado. Convertirla en parque o mantenerla como red vial no evita la necesidad de relocalizar las viviendas construidas actualmente debajo de su traza. Es válido cuestionarse la relación inversión ejecutada-mejoramiento real, es decir el nivel de eficiencia de llevar adelante una acción de tal jerarquía dada la inversión realizada, los futuros costos de mantenimiento y el beneficio socio-ambiental obtenido. El impacto del anuncio destiñe la inversión monumental requerida. Desde otro punto de vista, la ejecución de las nuevas trazas de autopistas por el frente sur y el frente norte, terminan de enclaustrar al barrio, elevan el valor del suelo de los terrenos disponibles en la zona norte de retiro, estimulan la especulación inmobiliaria y aumentan el nivel de fragmentación socio-espacial que se pretende combatir.

No obstante, resulta valioso el anuncio de llevar adelante el proceso de urbanización y la decisión política de reorientar la inversión pública hacia los barrios de la pobreza largamente olvidados. En relación a esto, cabría preguntarse por qué concentrar la casi la totalidad del esfuerzo en la villa 31 –en tanto recursos institucionales como económicos- y postergar el resto de los asentamientos de la capital, pero excede a este texto.

La Secretaría de Integración Social y Urbana, una vez realizados los anuncios y comenzado un nuevo proyecto, convoca al equipo técnico para

desarrollar el plan general y el proyecto ejecutivo de las viviendas a construirse debido a las relocalizaciones surgidas por las nuevas obras de infraestructura como aperturas de calles y espacio público. Es decir, el ET trabaja como asesor externo y lleva adelante sólo una parte de todo el plan de la secretaría. De esta forma, las decisiones sobre traza de autopistas, censos o modos de adjudicación –entre otras cuestiones- exceden a las responsabilidades del ET. La convocatoria de JFC –que no tenía ninguna relación con las autoridades del GCBA actual- puede comprenderse desde la demanda de los vecinos, dada la experiencia de viejas promesas y anuncios, el ET se convirtió en un interlocutor de confianza y que actuaría de garante tanto del proceso como de los productos alcanzados. Sin embargo hay un actor determinante para efectivizar la convocatoria del ET: el Banco Mundial, que es quien financia el proyecto. Años anteriores, JFC se había vinculado con la entidad y por tal razón ellos conocían el proyecto para el barrio. Cuando el GCBA inicia las gestiones para el financiamiento, desde el BM promueven que sea JFC quien desarrolle el plan general en base a sus propios antecedentes. En esta ocasión, la FADU rubricó el convenio entre la casa de estudios y el GCBA, que le dio marco al trabajo del equipo técnico.

A partir de la firma del convenio, el ET realizará la documentación del proyecto general y concentrará en los nuevos tejidos de realojo la mayor especificación técnica para el llamado a licitación. El modo de articulación entre la secretaría y el ET será la provisión de información (censos, relevamientos y requerimientos) del primero y la elaboración de propuestas de parte del segundo. A su vez, los arquitectos mantendrán reuniones con los vecinos comunicando los avances y debatiendo acuerdos. Los vecinos en el contexto actual van perdiendo nivel de participación.

“Sacan las viviendas de abajo y dejan la autopista, ¿porqué no hacen al revés? nunca se habló de la nueva autopista que va por abajo, se anunció directamente! El trabajo que nosotros tuvimos con Javier fue muy consensuado, fuimos acordando entre todos y es mentira que no nos vamos a poder de acuerdo porque hemos hecho asambleas de 200 300 vecinos y nos hemos puesto de acuerdo. Cuando había discusiones,

siempre decíamos el barrio es de todos. En una asamblea vino uno a hacer quilombo porque faltaba la canchita y dijimos, «listo la dibujamos y sigamos adelante», y así fue. Seguíamos para adelante. Lo de ahora que quieren hacer el parque aéreo, a nosotros no nos consultaron, ¿de que nos sirve?”

“Fuimos parte de toda esta lucha, yo no me siento *no parte*, pero tampoco me gusta esta forma. Evidentemente hay mucha plata en juego. Esta semana se acordó en la legislatura tanta cantidad de plata, nos gustaría que nos hagan participar. Somos los que estamos acá y los que vamos a pagar! nadie nos consulta. Arman mesas afuera del barrio, llaman a distintos trabajadores de vivienda de qué se yo, territorial, organizaciones pero se reúnen en una mesa afuera. No hay ningún vecino. Las mesas también se dividieron, están divididas, yo ya no sé a dónde pertenezco. Por un lado yo no estoy de acuerdo en decirle que *no a todo* al gobierno, lo que pido es que la plata se gaste bien. Las cosas no son como yo digo o vos decís, sino el acuerdo de todos. No digo que el gobierno haga lo que yo quiero, pero tampoco ellos pueden decir «hacemos esto, aquello y ya está». Hoy hay dos mesas, una más guerrera y la otra como que ha conformado un acuerdo con el gobierno. Este proceso de urbanización terminó dividiendo a los vecinos en vez de unirlos. Yo discuto con los mismos de la mesa, gasten la plata en las cosas necesarias. Yo quiero que hagan las

viviendas, pero quiero ver cuál es el modelo. Javier presentó un proyecto, yo quiero saber si se va a respetar. Era hermoso, ahora no sabemos si lo están achicando, no nos dicen nada.” (Amalia Aima, entrevista personal, 15-06-2017)

Paradójicamente, el inicio de las primeras obras por la urbanización terminó por fragmentar a los vecinos. Las mesas se dividieron y perdieron poder de negociación en las discusiones con el gobierno. El reclamo de mayor participación es canalizado en parte por el ET que mantiene las relaciones con los delegados y comunican el avance del proyecto de viviendas. La desconfianza vuelve a aparecer en cuánto a la incógnita si se respetarán las propuestas realizadas por los arquitectos.

Esta etapa finalizó en los primeros meses del 2017, se llamó a licitación el primer sector (Cristo Obrero) para relocalizar unas 120 viviendas debido a la nueva traza de la autopista y ya se encuentra en ejecución al momento de escribir esta tesis. Paradójicamente, las primeras viviendas construidas serán aquellas surgidas por la ejecución de la nueva autopista, es decir, no por la criticidad habitacional -origen del proyecto-, sino por una demanda generada que no se observa imprescindible para el logro de los objetivos.





Proyecto ejecutivo. Versión 2017. Fuente: equipo técnico

6.7 / Mapeo y análisis de actores y relaciones

Repetimos la misma metodología utilizada para identificar actores y relaciones que en el caso del Justo Suárez. De esta forma identificamos tres grupos de actores de acuerdo a su pertenencia u organización territorial: (1) aquellos que se ubican dentro de un organigrama estatal, es decir organismos públicos, sean nacionales como locales, (2) los vecinos y organizaciones internas del barrio y (3) la Universidad de Buenos Aires, dentro de la cual se ubica el equipo técnico. El ET del Justo Suárez era ajena a toda organización institucional, en este caso se ubica dentro del ámbito universitario y corresponde situarlo dentro de este grupo. A su vez, hay un cuarto grupo de actores que no pueden encuadrarse en ninguno de los grupos mencionados y podríamos llamarlos “externos”, que no tienen relación organizacional entre sí.

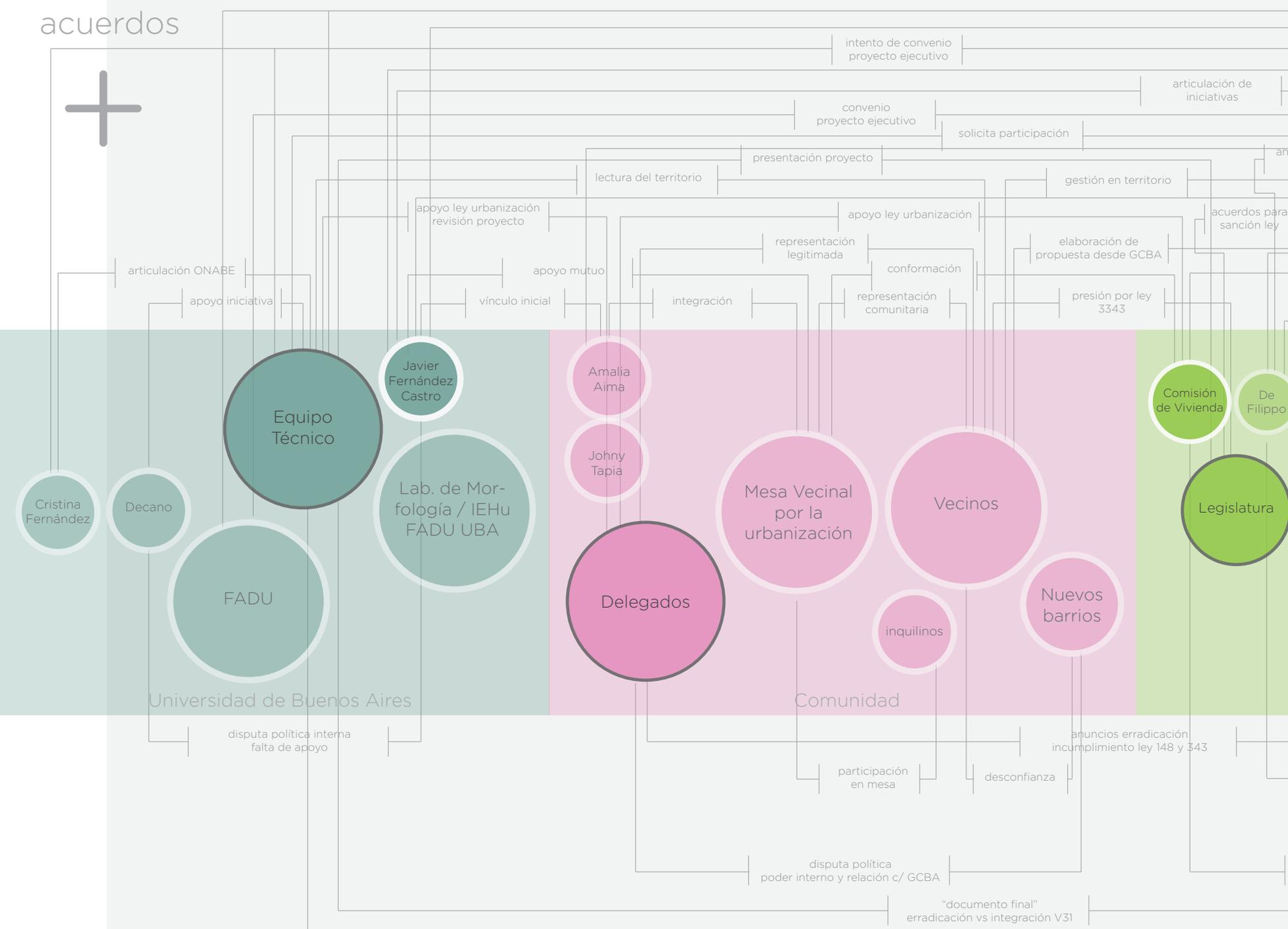
Estos grupos nos permiten delimitar un universo de actores que se ubican dentro de estos grupos, y como observamos, dentro de cada uno hay intereses a veces opuestos o relaciones virtuosas entre actores de diferentes ámbitos. No puede considerarse a cada grupo como un sistema compacto o cohesionado más que por su pertenencia organizacional. Al establecer los vínculos entre actores se observa en este primer gráfico (pág. 173) que hay cuatro actores relevantes, ya que son quienes tienen mayor cantidad de conexiones (aunque este gráfico no establece el carácter cualitativo de los mismos) y puede comprenderse a partir de esto su influencia, estos son: por un lado, los delegados del barrio, la Comisión de Vivienda de la Legislatura, la Secretaría de Integración social y Urbana y el Equipo Técnico, dentro del cual se destaca su director Javier Fernández

Castro. Dada la extensión en el tiempo del proyecto y los cambios políticos-institucionales, tanto hacia dentro de la universidad como en los gobiernos locales y nacionales –entre otros-, este gráfico da cuenta de todo el proceso a una misma imagen. Es decir, hay actores que aparecen sobre el final del proceso y otros que desaparecen durante el mismo, no obstante el mapa los ubica a todos ellos, aunque las relaciones vayan mutando en el transcurso del mismo. Puede observarse que hay un actor principal en cada uno de los macro grupos sociales definidos: Estado, Vecinos y Universidad, cuyo equilibrio en tanto nivel de influencia dado por la cantidad de conexiones puede dar indicio de las razones del éxito del proyecto.

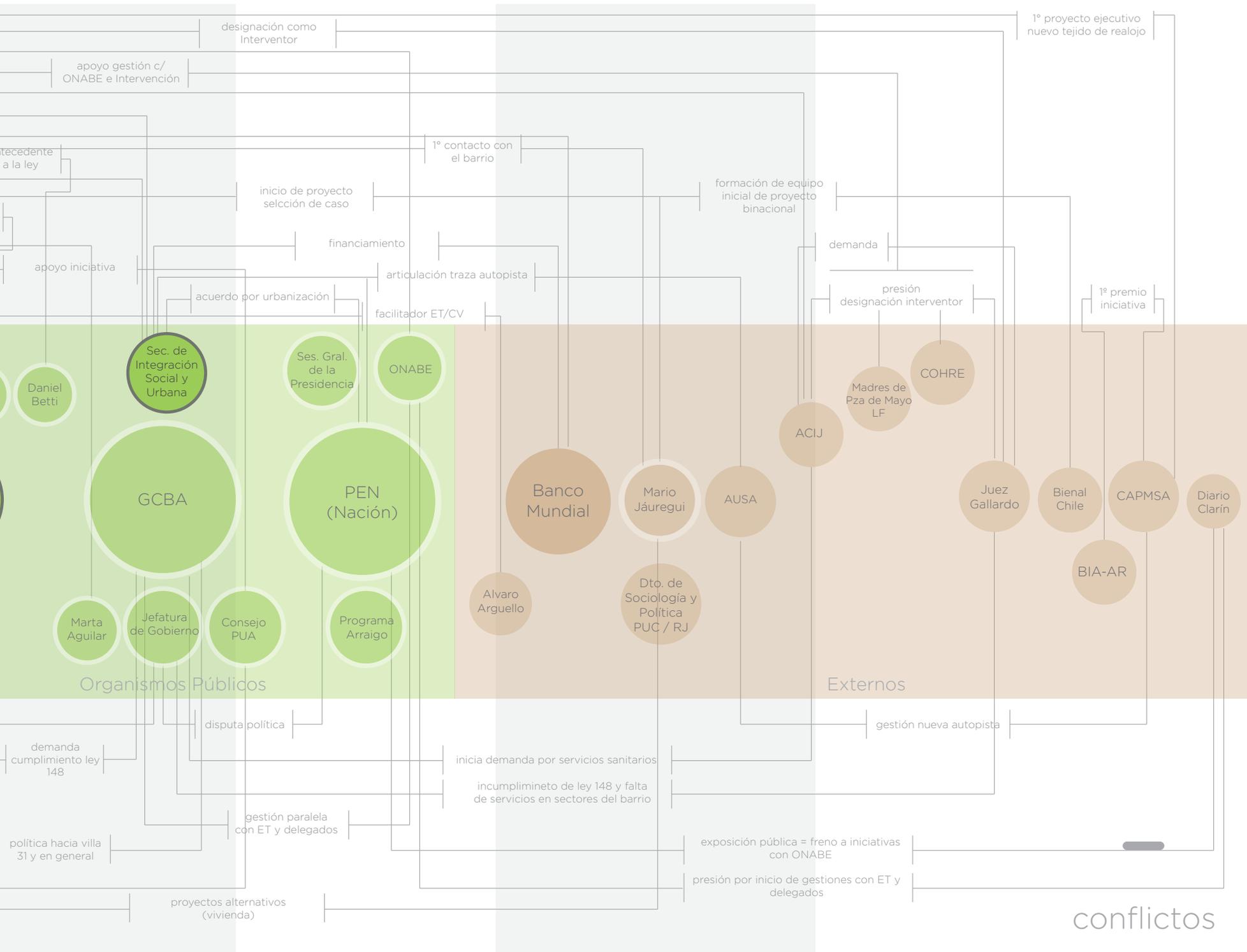
Se observa que la Legislatura y la Secretaría de Integración Social y Urbana aparecen como actores destacables, sin embargo su participación en el proyecto no ocurre en el mismo lapso de tiempo, a pesar de ello este mapa los representa por igual, ya que pretende dar cuenta de todo el universo de actores relevado en base a las fuentes consultadas en la investigación. Como todo sistema socio-urbano es abierto, reconocemos que la constelación de actores encontraría nuevas conexiones hacia actores que no están representados en este mapa, no obstante la delimitación se ajusta al relevamiento realizado y puede considerarse definida de acuerdo a los objetivos de la presente tesis.

Finalmente, el círculo gris claro agrupa a aquellos actores que participaron directamente del proyecto y separa a aquellos que incidieron pero no tuvieron injerencia directa en los resultados obtenidos al momento.

acuerdos



Mapa de relaciones. Elaboración propia



conflictos

Ya delimitado el universo de actores y vínculos, establecemos el carácter cualitativo de conexiones entre ellos. El gráfico (pág. 174-175) despliega en horizontal a los actores y las relaciones se organizan hacia arriba o abajo, dependiendo de los niveles de acuerdo o conflicto, respectivamente. Si bien las relaciones entre actores tienden a un número infinito, las que establecemos son sólo aquellas que pueden considerarse determinantes para la posibilidad del proyecto. En la parte inferior pueden observarse numerosas relaciones de conflicto o tensiones, los niveles de acuerdo o relación virtuosa entre actores que se ubican arriba son mayoritarias y pueden comprenderse cómo co-ayudaron al avance de la experiencia.

Algunas relaciones merecen destacarse como determinantes para el éxito del emprendimiento, y esto no tiene que ver con el nivel de poder de cada actor sino con la oportunidad de la relación en un momento dado. De las mismas observamos la relación que se construye entre el ET y Jáuregui en el marco de la Bienal de Chile y deriva en la posibilidad de iniciar la investigación y elegir la villa como caso de estudio. A su vez, el vínculo con el territorio se realiza mediante los delegados Amalia Aima y Johny Tapia, que se destacan en la relación con los delegados ya que desencadenan el proceso de proyecto y participación. En una segunda instancia se produce un vínculo virtuoso en el ET y la Comisión de Vivienda de la Legislatura que derivará en la sanción de la ley de urbanización, este vínculo será posible por dos actores: Daniel Betti y su declaración de interés previo del proyecto y Alvaro Argüello que conecta al ET con De Filippo. Otras relaciones que presionarán para sostener el proyecto serán las redes construidas con las distintas ONG's (Madres de Plaza de Mayo - Línea Fundadora, ACIJ y COHRE) y la decisión del Juez Gallardo. Finalmente, la aparición de un nuevo actor por la creación de la Secretaría de Integración Social y Urbana en el ámbito del GCBA, requerirá la conexión entre el ET y el Banco Mundial, que propiciará este último la incorporación del ET al proyecto ejecutivo a financiar.

Respecto a los conflictos que se ubican en el margen inferior, estos no significan que atentan contra el proyecto necesariamente, de hecho algunas tensiones son las que posibilitaron la concreción de logros, por ejemplo la

demanda judicial deriva en la intervención del barrio y consolida el rol de Javier Fernández Castro como garante frente a los delegados del proceso de urbanización. Por otro lado, puede observarse que las disputas políticas entre el ET y el Decano al inicio del proyecto luego se convierte en apoyo, y esto se explica por el cambio de autoridades. Transformación similar puede observarse con la Jefatura de Gobierno, que en un principio promueve la erradicación del barrio y finalmente es uno de los actores principales en la promoción del proyecto, sin embargo este viraje no puede atribuirse al cambio de signo político y constituye una de las incógnitas vigentes. A su vez, en este gráfico puede observarse que cada grupo social principal lejos de ser un compacto homogéneo tienen sus tensiones internas, como el poder relativo disputado entre los delegados de los barrios más antiguos de la villa y las nuevas ocupaciones, lo que están discutiendo es poder y su relación con el GCBA para lograr mejoras en cada sitio. Si bien el proyecto no salda las diferencias, las contiene.

Decimos que las relaciones de acuerdos son mayoritarias frente a los conflictos y eso tiende a explicar el avance de los procesos, no obstante cabe analizar el peso relativo de cada actor para cualificar y comprender el nivel de incidencia de cada uno en su apoyo al proyecto. No basta la cantidad de acuerdos, sino que se requiere un nivel de influencia de parte de los actores que permita incidir realmente sobre la toma de decisiones. A continuación realizamos un mapa de actores que relaciona nivel de influencia con nivel de acuerdo de cada uno, y a su vez se han desdoblado en dos momentos temporales: al inicio del proceso de proyecto y el estado actual, momento efectivo de comienzo de las primeras obras, de modo de entender las ubicaciones relativas de cada actor y las modificaciones surgidas a partir de la evolución.

En el gráfico (pág. 178) que indica relaciones de fuerza y acuerdos en la primera etapa del proyecto, es decir entre que se inicia el proyecto y la sanción de la ley 3343, puede observarse que la mayoría de los actores se ubican a la derecha del eje, lo que indica consenso con la urbanización. Sin embargo, los actores con mayor poder se ubican a la izquierda, entre los cuales se destaca la Jefatura de Gobierno - GCBA. Aunque es indu-

dable el poder general del PEN, su real capacidad de incidencia sobre el proyecto es relativo, dada la competencia sobre la legislación urbana necesaria, entre otras cuestiones. Como es evidente, los vecinos del barrio y el ET se ubican en el cuadrante superior derecho, pero con un nivel de peso relativo que durante el recorrido del proceso de urbanización se irá modificando. La Comisión de Vivienda y el Juez Gallardo se destacan como factores de equilibrio en esta balanza de fuerzas a favor del proyecto de urbanización, por lo tanto puede considerarse a estos actores como aquellos que posibilitaron el curso de los acontecimientos en que derivó.

En este gráfico queda expresada la división interna dentro de cada grupo donde algunos actores tienen más o menos poder o tienen mayor o menor acuerdo con el proyecto. Se observa claramente la fragmentación de los organismos estatales y la Universidad de Buenos Aires. Sobre éste último, si bien el nivel de influencia es equivalente para cada uno (aunque por distintas razones), la ubicación opuesta en relación a los niveles de acuerdo presenta distancias insalvables, hasta tanto se modifiquen los actores durante el proceso. En el caso de los organismos estatales, la dispersión es mayor, aunque esto puede comprenderse por la organización institucional y la distribución de las fuerzas políticas en los organigramas oficiales. De alguna manera, el proyecto de villa 31 plasma sobre un caso testigo las disputas generales de los actores políticos.

En el gráfico observamos un cierto equilibrio entre actores de bajo poder con acuerdo a la urbanización y actores de mayor influencia pero en oposición. Esto podría explicar el por qué se dificultó avanzar sobre el proyecto o bien descartarlo definitivamente, es decir impidió la toma de decisiones unívocas sean positivas o negativas. Los movimientos relativos y la aparición de nuevos actores permitirán dinamizar el proceso y serán determinantes para su concreción en la situación actual.

Distintos factores que hemos analizado permitieron aumentar el nivel de participación y empoderamiento de algunos actores, entre ellos el propio ET, que al modificar su posición relativa aumenta las posibilidades de ejecución. A continuación presentamos el gráfico (pág. 180) que sintetiza

el mapa de actores sobre el final del proceso. En círculos punteados se muestran las posiciones originales de cada uno y los vectores indican el corrimiento relativo de cada uno.

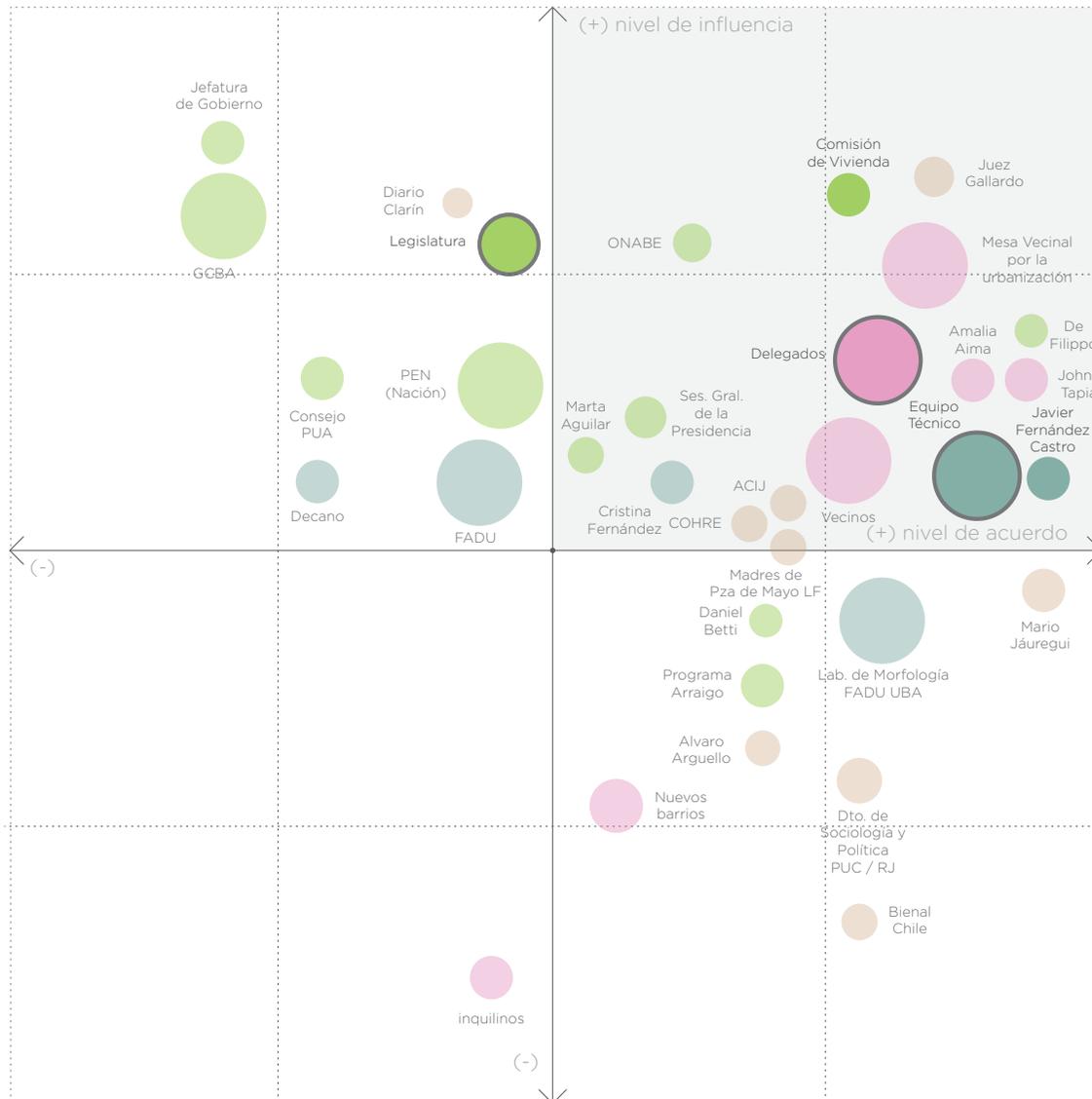


Gráfico de posiciones relativas al inicio del proyecto. Elaboración propia

Lo primero que se destaca es que los actores estatales que se ubicaban a la izquierda del gráfico pasan al cuadrante de acuerdos, que sumado al nivel de influencia posibilitan la viabilidad del proyecto. Este movimiento, dado por los cambios políticos, es uno de los factores más determinantes, pues sin el consenso sería imposible toda gestión urbanística. La coordinación Nación-Ciudad derivada del cambio de gobierno se manifiesta en este gráfico en este tipo de movimientos.

Por otro lado, si bien muchos actores pierden influencia o incluso ya no aparecen, éstos no resultan imprescindibles para este momento del proceso. Algunos actores que resultaron fundamentales, como ser De Filippo o Jáuregui, en el nuevo devenir pierden protagonismo.

Entre los nuevos actores, aparecen dos con el mayor nivel de poder y acuerdo, estos son: el Banco Mundial que financia las obras y la Secretaría de Integración Social y Urbana que gestiona las acciones para el barrio. La posibilidad concreta de efectivizar la urbanización, produce a su vez, un mayor nivel de influencia para el equipo técnico, capitalizado por Javier Fernández Castro y el Instituto de la Espacialidad Humana FADU UBA como marco institucional. A su vez, la diversificación de roles del ET, en tanto proyectista como también articulador de intereses de las redes de actores consolidadas, le proveerá mayor prestigio.

Por otro lado, hay dos actores que se destacan (si bien son grupos que se superponen, es necesario distinguirlos dados sus intereses particulares): la Mesa Vecinal por la Urbanización y los Delegados. Se observa que ambos construyen su protagonismo durante el proceso de lucha por la sanción de la ley 3343, sin embargo una vez definida la urbanización en el marco de la nueva Secretaría creada, estos estancan su crecimiento. No obstante, puede observarse que al inicio, la Mesa Vecinal, por su rol visible en torno a la demanda por la urbanización, capitalizaba mayor poder dentro del barrio. Pero serán los delegados quienes se constituirán como referentes en general, debido a la diversificación de estrategias de mejoramiento barrial llevadas adelante y que exceden los objetivos de la Mesa. Por lo tanto, podemos sintetizar el recorrido de la misma como un primer momento de

relativo nivel de acuerdo e influencia, que avanzado el proyecto aumenta en ambas variables, pero que una vez iniciadas las obras se detiene su nivel de poder. Es por eso, que los actores que logran aumentar en mayor medida su nivel de influencia es el colectivo general de los *vecinos* representados por sus Delegados, en tanto dirigentes con capacidad de negociación con los organismos públicos.

Podemos afirmar que en la primera etapa hay tres actores que capitalizan la exposición pública del proyecto, estos son el ET, la Mesa Vecinal y la Legislatura a través del empuje de la Comisión de Vivienda. Sin embargo, sobre el último tramo y por la aparición de nuevos roles, los actores relevantes serán el ET que continúa impulsando y actualizando el proyecto, los Delegados en reemplazo de la Mesa, la nueva Secretaría en el ámbito de la Jefatura de Gobierno y el Banco Mundial, que se constituye como es uno de los jugadores más determinantes.

En síntesis, durante el avance del proceso se observa un agrupamiento de los actores en el cuadrante de mayor influencia y nivel de acuerdo, que será uno de los posibilitantes de la efectiva urbanización del barrio mientras las posiciones se sostengan en el tiempo.

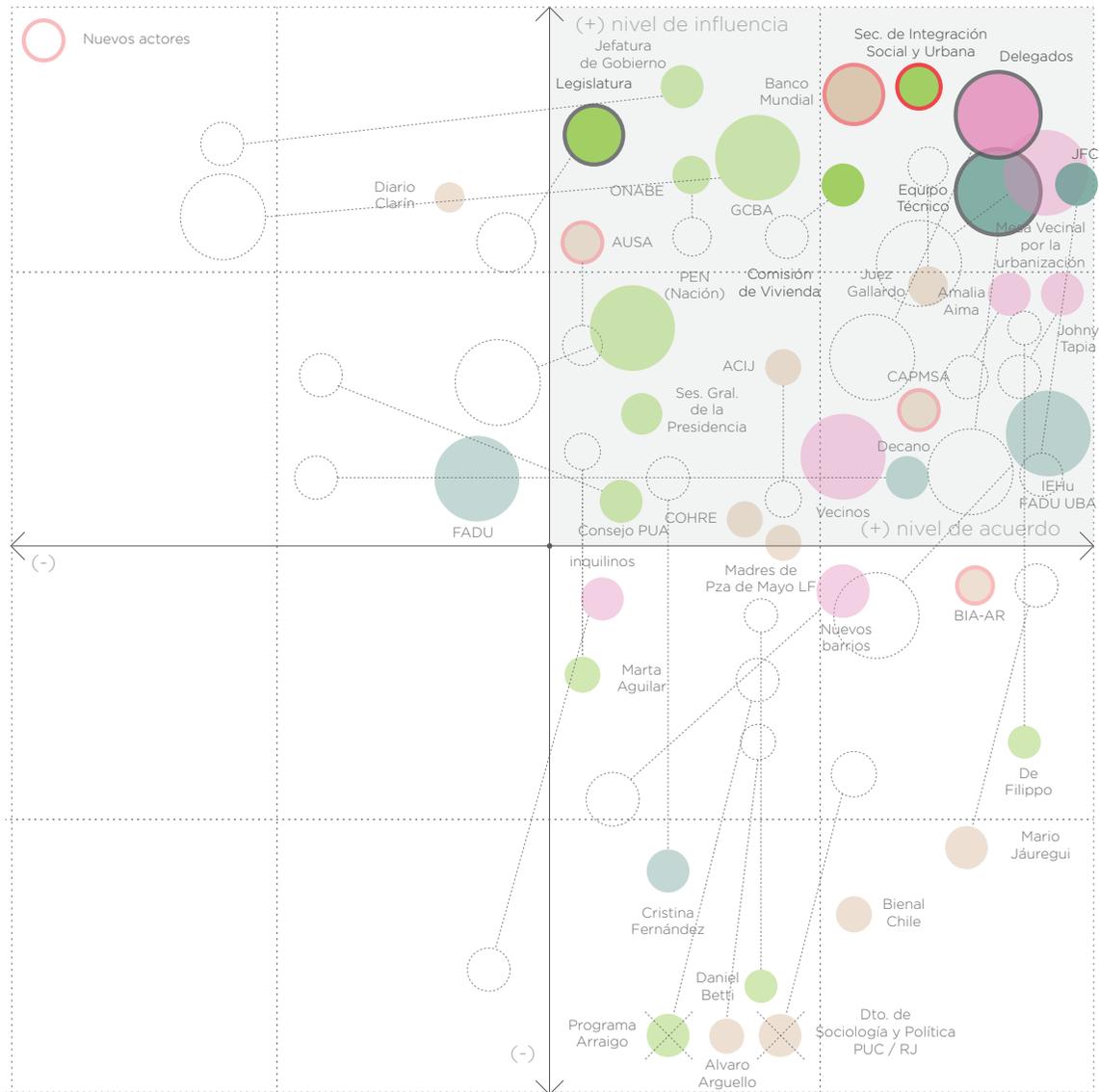


Gráfico de posiciones relativas al final del proyecto. Elaboración propia

Cierres y aperturas

CAPÍTULO 07

7.1 / Sobre la planificación y el proyecto

Hemos observado que la sucesión de los llamados paradigmas urbanos, desde la planificación moderna hasta los proyectos urbanos de fin de siglo XX, forman una serie de *capas geológicas* (Murillo, 2012) que tienden a complejizar las estrategias públicas y metodologías proyectuales en virtud de la incapacidad de resolver los problemas de la agenda real y conforman un entramado de acciones que impide la simplificación dicotómica de los modos de actuación urbana. Resulta evidente que las fronteras entre los postulados son permeables y en la sinergia de las capacidades concurrentes se puede arribar a respuestas superadoras. Afirmamos que el proyecto urbano es independiente del planeamiento como campo del saber, sin embargo, como actuación urbana es indiscutiblemente complementario. Reconocer estas diferencias, entendemos, colabora a (des)ideologizar ciertos debates aún presentes. Las rupturas paradigmáticas esbozadas quedan relativizadas en el análisis concreto de casos, pues en los momentos de crisis de actuación urbana, si bien prevalecen nuevas miradas, persisten viejos modelos. Es decir, la atenuación de determinados postulados y la re-significación de otros dejan espacio para prácticas alternativas. Desde la óptica planteada en este texto, el PU no es una simple ampliación de la escala del proyecto arquitectónico, como tampoco una especificidad del planeamiento, por el contrario es un instrumento independiente y posible de la gestión urbana que contiene prácticas y saberes propios de las disciplinas proyectuales, entre ellas la arquitectura.

De los casos analizados, la normativa, las políticas o planes no posibilitan (por lo menos no de manera excluyente) al proyecto, sino que el mismo incide en revertir miradas o proponer nuevas que estaban ausentes. La convergencia de proyectos particularizados impulsan los cambios socio-espaciales desde nuevas posiciones, genera el inverso al top-down y desde el caso es posible repensar la norma, que si no es flexible se desprestigia en sí misma. No se trata de plantear antípodas como “proyectar el detalle” o desde “lo general a lo particular”, sino que ambas instancias deben ser complementarias para lograr resultados superadores. El caso específico, situado y próximo, permite generalizar estrategias replicables, así como reconocer derechos que antes no estaban. El proyecto actúa así como forma de empoderamiento territorial e instrumento de cohesión social, y esto otorga la principal característica del PU inclusivo: su contenido inevitablemente **político**.

En base al análisis, se puede plantear que el proyecto no es sucesivo al plan que ya delimitó las acciones y solamente cabe llevarlo al territorio para dotar de estructura formal a los lineamientos definidos. Por el contrario, el proyecto incide sobre las miradas globales. En la oportunidad de acciones positivas es que se reformulan supuestos consensos establecidos, por que al no haber caso concreto no hay posibilidad de discusión o la misma se diluye en los debates generalistas. Decimos -con cierta obviedad- que no es suficiente establecer leyes y planes que supongan garantizar la equidad, sino que se requieren actores y procesos mediados por un proyecto que convoque, aglutine y presione sobre las políticas públicas y factores de poder.

Si observamos el momento de emergencia de los casos analizados como prácticas alternativas en su contexto histórico, podemos suponer que éstas aparecen cuando el paradigma no está definido, son momentos de debate -tanto político como disciplinar- y vienen a aportar a la discusión o saldar contradicciones. Puede observarse que en los interregnos institucionales, cuando los agentes de poder en el campo urbano, sean políticos, económicos o profesionales no se observan precisos, emergen propuestas superadoras y alternativas que posibilitan nuevos caminos no explorados.

La ausencia de un paradigma ordenador -o crisis de los establecidos- y la debilidad de las políticas públicas, como sucede en los momentos históricos de los casos analizados, facilita la emergencia de nuevos modelos urbano-habitacionales que a su vez resignifican a las profesiones. La confirmación en acciones sucesivas y replicadas o bien la revisión histórica de este tipo de tesis, consolida o descarta el modelo propuesto.

Se entiende que la *planificación urbana* es una herramienta destinada a la ciudad formal y en cambio, suele denominarse como *gestión social* a aquél instrumento destinado a la ciudad informal por fuera de los marcos legales. En esta tensión, aparece el proyecto urbano como **mediación real participativa**, que articula las políticas públicas con las demandas sociales concretas de los sectores populares. Si la fórmula top-down implica una sucesión de plan>proyecto>sociedad, es decir, primero el marco general, luego el proyecto local y finalmente la transferencia social, el PU inclusivo tiende a invertir la lógica, primero genera o apoya la demanda de la comunidad, formula una estrategia proyectual y finalmente pretende incidir en las políticas públicas generalistas. Es decir; sociedad>proyecto>plan.

Hemos comentado que ambos casos analizados pretenden incidir en la reformulación de los planes y aportar a saldar ciertos debates del momento histórico donde se insertan. Sin embargo podemos establecer dos diferencias sustanciales respecto a su vinculación con los planes de mayor alcance vigente. El proyecto de villa 7 puede definirse que tiene una mirada temática centrada en la vivienda y su propuesta mantiene ciertos lineamientos del paradigma presente de la erradicación. Esto es que relocaliza a la villa, aunque sus diferencias residen en que la operación incluye a toda la comunidad para respetar los lazos sociales existentes y el destino es lindero al barrio, a su vez que construye primero el conjunto y después se demuelen las casillas, en significativa diferencia a los antecedentes del PEVE en ese momento. De esta forma se observa cierto paralelismo al plan de erradicación masivo de ese momento, mantiene cierta lógica del mismo y atenúa sus consecuencias sociales del desarraigo y desmembramiento social. Resulta así una propuesta reformista que si bien discute con las políticas vigentes, no pretende revertirlas sino atenuarlas o mejorarlas.

El caso de villa 31 puede definirse como un proyecto integral que incluye a la vivienda pero la excede, incorpora espacios públicos e infraestructuras. También se ubica dentro de la lógica de las políticas de vivienda vigentes de radicación instaladas con el retorno a la democracia, pero dado el carácter de excepción de este barrio en los instrumentos del planeamiento vigente y debates técnicos-políticos, es que la propuesta espera incidir en la formulación de planes de mayor alcance. Las derivaciones posteriores a cada proyecto son dispares. El caso de villa 7 como alternativa a las políticas sobre asentamientos informales no tuvo correlato positivo posterior dados los cambios políticos-institucionales que implicaron una suerte de aceleración de los programas erradicatorios. En cambio, el proyecto de villa 31 se ha instalado como modo de actuación urbana con cierto prestigio para recortes de hábitat popular que ha tenido sus replicas en distintos barrios de la ciudad y se ha consolidado como práctica posible.

Finalmente, la superación dicotómica a los debates acerca del *proyectar* y el *planificar* puede saldarse a partir de la relación dialéctica entre las disciplinas. Incluir saberes científicos, proyectuales y también políticos en dosis equilibradas constituye uno de los desafíos de nuestra formación profesional. En tal sentido, si el denominado *urbanismo fragmentario* se define por oposición al *urbanismo totalizador*, entonces es válido proponer un nuevo adjetivo al genérico urbanismo actual que articule y salde la contradicción disciplinar. Preliminarmente lo denominamos **urbanismo relacional**. El término PU inclusivo -que surge en base a una observación socio-espacial segregada- bien puede actualizarse y definirse en un sentido amplio; es decir, que **“incluye” también otros saberes**. Si aceptamos esta noción, podríamos postular que hay un urbanismo inclusivo que convoca a las prácticas del proyecto y el planeamiento, pero las excede¹.

El urbanismo moderno -totalizador-, parte de lo general a lo particular. En sentido opuesto, el urbanismo posmoderno (fragmentario) invierte la lógica, desde la parte hacia el todo. **El urbanismo relacional -proviso-**

¹ por citar sólo algunas, deben incluirse las ciencias económicas, la sociología, el derecho, la ingeniería y tantas otras que participan de la gestión urbana.



riamente- incluye al plan y al proyecto, desarticulados o coordinados, pero interviene en ambas instancias en simultáneo. De esta forma, global y local no son escalas sucesivas ni opuestas, sino concurrentes. La complejidad de los problemas urbanos actuales exceden toda simplificación y posiciones antagónicas.

7.2 / Aportes metodológicos del proyecto urbano inclusivo

Podemos establecer –al menos– tres etapas del desarrollo de los proyectos urbanos: **lectura, prefiguración y gestión**², que no siempre son sucesivas sino iterativas. Podemos analizar estos conceptos aplicados a ambos casos mediados por los tres actores principales: ET, Comunidad y Estado.

Respecto al momento de *lectura* del proyecto de villa 7, es evidente que tiene una mirada ciertamente particularizada hacia dentro del barrio. Implicó un censo pormenorizado tanto a nivel de conformación de hogares, como capacidades laborales e incluso un relevamiento de los mobiliarios existentes para ser incorporados a las variantes tipológicas proyecto, entre otras lecturas. La experiencia de villa 31, dada la magnitud y complejidad del barrio, puede definirse como una lectura general que implicaron la conformación de representantes por manzana y sectores internos que organizaron los respectivos censos poblacionales, sin pormenorizar las deficiencias particulares. Pero si el caso de villa 7 puede definirse como una lectura particular mientras que el de villa 31 como general, es además por otro componente principal: su inserción urbana. El primero, dada la escala del barrio y su ubicación urbana no requirió justificaciones territoriales en cuanto a su relación con la estructura urbana general, sino que se limitó a un proyecto que podríamos definir como intra lote que viene a completar un terreno vacío, aunque incluye su relación con la plaza y el espacio liberado por la reubicación de la villa original. El segundo, dada la

exposición y debates en torno a los terrenos ocupados, debió incorporar al proyecto una lectura acerca de su inserción urbana en distintas escalas de actuación, esto es: (1) la articulación con el entorno barrial y los equipamientos linderos, (2) su inserción en el eje norte en relación a las vialidades y equipamientos como aeroparque y puerto, (3) y finalmente redefinir el rol de este sector en un escenario de desarrollo regional. El proyecto incluye así una decisión acerca de su relación con las redes ferroviarias, la conexión de la autopista norte-sur, la ampliación del puerto y la conexión del eje retiro-puerto-aeroparque-ciudad universitaria. En el caso de villa 7 prepondera más lo habitacional que lo urbano, mientras que Villa 31 es a la inversa, y esto está explicado por su magnitud, su exposición pública y su localización central.

En ambos casos, la lectura parte del equipo técnico en base a las demandas de la comunidad que tienen una mirada particularizada del problema, es decir sus deficiencias habitacionales concretas. Por eso el ET es quien traduce esos reclamos y lo vinculan a una lectura macro del territorio. Este proceso de reinterpretación y relaboración que encara el ET es también la mediación con las propias demandas y presiones de las oficinas estatales donde predomina la lectura macro del problema (el fenómeno de villas en general). Sin este nexo entre ambas posiciones (comunidad-Estado / micro-macro), no se podría alcanzar la voluntad política necesaria para el inicio de las acciones.

² Javier Fernández Castro define estos momentos conceptuales y de acción en el trabajo de taller de la materia Proyecto Urbano, FADU UBA

Si analizamos la instancia de *prefiguración*, encontramos similares razones expuestas anteriormente para comprender las diferencias conceptuales y concretas, esto es su magnitud y localización territorial. La dimensión de villa 7 permitió prefigurar un producto acabado de lo arquitectónico y urbano, el resultado es una obra con todas sus especificaciones. En cambio la complejidad de villa 31 implicó una propuesta que podríamos llamar *estrategia sistémica*, formula una serie de propuestas genéricas y diversas lo suficientemente flexibles que puedan hacer frente a la multiplicidad de requerimientos espaciales dentro del barrio, es decir; constituye un abanico de soluciones que en su conjunto conforman una estrategia proyectual compleja. La diversidad se produce tanto en lo habitacional como en lo urbano. El primero en cuanto a mejoramiento de existencias, relocalización y erección de conjuntos nuevos, completamiento de manzanas y tejidos de baja altura y alta densidad; mientras que lo urbano refiere a lo infraestructural, como también a la incorporación de equipamientos comunitarios en los distintos sectores y la generación de parques, plazas y boulevares interiores de acuerdo a la jerarquía los espacios públicos.

Si bien el proyecto es una elaboración propia del ET, los vecinos ocupan el rol de revisores del mismo, a su vez que a medida que avanza esta relación se produce una apropiación por parte de la comunidad. Esta sociedad implica una reformulación del lenguaje tanto del ET como de los vecinos, que una vez lograda facilita la demanda hacia los estamentos gubernamentales.

Finalmente, si bien el modelo de *gestión* para la villa 31 se encuentra en un estado embrionario de ejecución, podemos conjeturar ciertas diferencias. El caso de villa 7 se realizó bajo un modelo en ascenso para la época como fue la autoconstrucción pero también la autogestión apoyada por el ET, aunque no independiente de la intervención estatal sino mediante la CMV y el articulador ET. El caso de villa 31 tienen componentes que pueden realizarse bajo autoconstrucción como algunos mejoramientos de viviendas existentes y obras de infraestructura de baja escala. Sin embargo, es evidentemente necesaria la participación de empresas constructoras para llevar adelante la mayor parte del emprendimiento. No obstante, -y algu-

nos debates y acciones ya se han iniciado en los trabajos previos que se vienen realizando- hay algún margen de maniobra para incorporar a las cooperativas del barrio en obras de infraestructura menores o incluso el mejoramientos de viviendas como prevé el proyecto, aunque las disputas políticas y el lobby constructor no pueden evitar considerarse en el panorama del emprendimiento. Más allá de esto, es evidente que la concreción de la gestión implica necesariamente una fórmula ya conocida en el PU del ámbito local como la articulación público-privada y alguna captación de plusvalía como forma de financiamiento y "viabilidad" para la re-urbanización.

En ambos casos, el ET es ajeno a las burocracias estatales, por lo que el rol que ocupa durante la gestión es un facilitador entre el necesario control que ejercerá la comunidad de acuerdo al contrato -más o menos explícito- entre vecinos y Estado. El ET queda así tensionado por dos extremos: para el Estado es el dador de legitimidad del proyecto y amortiguador político, mientras que para la comunidad es el garante de que se cumplan las demandas iniciales. Dada esta posición, es que volvemos a una de las definiciones que ofrece Aguilar: "Hacer ciudad es hacer política y en el proceso de toma de decisiones que conlleva la construcción del proyecto ciudad lo político-técnico constituye una unidad indisoluble. Por tanto, ampararse en aquello de *somos técnicos* -pretendiendo actuar en nombre de un saber universal apolítico- es una falacia que esconde la verdadera política, sea ésta explícita o implícita". (2005: 164).

7.3 / Aportes epistemológicos

A partir del conjunto de hipótesis de Murillo (2012) respecto a los modelos epistemológicos de los proyectos urbanos, nos proponemos reformularlo, en base al análisis de casos, de la siguiente manera: **Las estrategias proyectuales no pueden encuadrarse en un único modelo epistemológico, sino que recurren a distintos modelos en los diversos momentos proyectuales, sea deducción, inducción y abducción, indistintamente.**

A | Contexto político-institucional y posición respecto a las políticas urbanas (de la deducción a la inducción)

Tanto el caso del realojamiento de villa 7 como el proyecto de villa 31 se manifiestan como un modelo alternativo de actuación en asentamientos informales. El primero dada la vigencia de las políticas erradicatorias instrumentadas mediante el PEVE y el segundo, aunque ya en el paradigma de la radicación instaurado en la democracia, se presenta como caso de debate en torno a la excepcionalidad de urbanizar este sector urbano. Es decir, ambas experiencias se presentan como oposición a las posturas urbanas hegemónicas.

Si el caso de villa 7 es posibilitado por un interés político-electoral que produce un acercamiento entre la CMV y la comunidad villera mediado por un ET externo, el caso de villa 31 prescinde completamente (en sus inicios) de los agentes gubernamentales y es el ET quien entabla directa-

mente relaciones con la población villera. Mientras el primer caso es originado por un ET que presenta un proyecto a la Intendencia y luego se busca el territorio, el segundo es el ET quien se vincula al barrio para luego generar demanda en los estamentos políticos-gubernamentales.

La postura alternativa a las políticas urbanas vigentes pueden comprenderse bajo la lógica de la inducción, y decimos esto porque bajo el modelo de la deducción, el caso de villa 7 debía erradicarse tal como preveía el PEVE, respetando la secuencia de lo general a lo particular. Y la villa 31 corre una suerte similar en el marco del denominado *Documento Final* del PUA y los anuncios gubernamentales. No obstante, para posibilitar estos casos se aplica la lógica de la inducción, a partir del caso repensar la regla general. De esta forma, la inducción funciona como manera de disputa técnico-política, del éxito del caso dependerá la reformulación de las políticas públicas.

B | Elección del caso y modelos de referencia (de la inducción a la abducción)

En el caso de villa 7, el ET elabora la propuesta y luego se selecciona una villa donde aplicarla. Es decir, no surge de un diagnóstico general y luego se decide por dónde actuar, sino que opera de manera inductiva: primero la solución, luego el caso. Y esto se formula así porque lo que se jugaba

para el ET era la posibilidad de replicarla al resto de las villas de la ciudad, el fracaso de la experiencia implicaría un corte definitivo a cualquier iniciativa similar. Para la Intendencia corría una suerte similar en jugarse una carta política de corto plazo en vistas a las elecciones venideras.

Es evidente que el inicio de la experiencia se formula en base a un modelo inductivo tanto desde el punto de vista técnico como político, no obstante si analizamos el proyecto en sí notamos la recurrencia a un modelo de referencia anterior que podría considerarse como una práctica abductiva proyectual. Puede tomarse como modelo a implementarse el sistema ATEPAM, en tanto proceso y las disposiciones pabellonarias de Los Perales o el antecedente de Isla Maciel elaborado por Wladimiro Acosta como producto esperado.

En el caso de villa 31, también surge primero el modelo y luego se elige el caso donde aplicarlo. La estrategia inicial es tomada de la experiencia del Favela-Barrio en Río de Janeiro y se busca replicarla en una villa de la ciudad, tal como expresan los autores en la presentación del primer proyecto de investigación en la Bienal de Chile. Se elige el caso de la villa 31 por ser una de las más conflictivas en cuanto al debate de su -aparente- necesaria erradicación, esto le otorgaría al proyecto un poder simbólico en la búsqueda de generar procesos de integración en todas las villas de la ciudad. Es un razonamiento opuesto al de villa 7 donde se busca la villa menos conflictiva, pero persigue el mismo objetivo: generar un caso exitoso que genere la posibilidad de replicabilidad al resto de los casos análogos. Ambos especulaciones persiguen una lógica inductivista, a partir de un caso establecer la regla general, pero su vez utilizan un atajo epistemológico en tanto toman modelos pre-existentes en otros contextos.

Otro razonamiento abductivo que utiliza el proyecto de re-urbanización es el económico, si en el caso favela-barrio la inversión pública se concentra en los espacios que son de todos y no interviene en las viviendas (más que en los casos que deban ser relocalizadas para apertura de calles), el proyecto de villa 31 sí interviene sobre las viviendas existentes y plantea nuevas porque argumenta una ventaja económica comparativa frente a la

erradicación.

Estos proyectos se posibilitan porque si bien son alternativos a las políticas urbanas del planeamiento vigente, intervienen bajo otra lógica y con otro tipo de apoyo: la comunidad. Si el PU neoliberal se sostiene en los grupos económicos, el PU inclusivo se posibilita por el poder de lucha de la comunidad y la generación de acuerdos.

A modo de síntesis y en base a los casos analizados, podemos afirmar que el modelo *deductivo* toma relevancia en la articulación con las políticas públicas y la justificación técnico-política de los emprendimientos, lo *inductivo* ocurre durante los criterios de selección del sitio donde desarrollar el proyecto a modo de prueba y error, y finalmente la *abducción* ocupa el centro en la estrategia proyectual al recurrir a modelos de referencia que otorgan a su vez cierta legitimidad a las propuestas. Afirmamos que la abducción esta en el centro de lo proyectual porque “es la única operación lógica que introduce alguna idea nueva, ya que la deducción desarrolla meramente las consecuencias de una idea ya establecida (...) y la inducción sólo se limita a comprobar si un aplicación puede o no ser evidencia a favor o en contra de una teoría” (Murillo, 2012: 112)

7.4 / Sobre la Producción del Hábitat

Si el surgimiento de los asentamientos informales puede explicarse bajo el concepto de Producción Social del Hábitat (PSH), ésta no excluye la mixtura con otros procesos de Producción Capitalista del Hábitat o las Políticas Públicas urbanas (PP). Resulta evidente que la autoconstrucción acude al mercado formal para provisión de insumos -entre otras demandas,- y las políticas públicas inciden, sea por omisión o promoción, a la producción habitacional informal. Esto no supone contradicciones ya que sería mero voluntarismo definir estrategias de intervención en asentamientos bajo la lógica exclusiva de la PSH, por el contrario el proyecto urbano inclusivo (PUI) explicita articulaciones de manera equitativa y sustentable y pretende relacionar las distintas lógicas. El proyecto como motor de demanda hacia los estamentos gubernamentales busca incorporar las estrategias de producción informal a las políticas públicas, sea como capital social a rescatar o las lógicas de ayuda mutua a consolidar. El circuito capitalista, presente inevitablemente, se convierte en una variable a considerar como circuito virtuoso de estos emprendimientos, dejando de lado prejuicios ideológicos sesgados. La mentada autoconstrucción, dados los resultados sociales observados, da lugar a replantearse la premisa de que una comunidad deba ejecutar con sus propias manos una obra pública, desplazando oficios pre-existentes para dedicar tiempo a la ejecución. Resulta así una doble penalización a los sectores de bajos recursos que deben atender su capacidad de reproducción social y a su vez su derecho a la vivienda. En tal sentido retomamos las críticas de Pradilla en tanto que la promoción de la autoconstrucción solo atrae mayor

explotación de los sectores populares y releva al Estado de su responsabilidad. Desde esta óptica, la autoconstrucción es una alternativa impuesta que profundiza las desigualdades generadas por el mercado habitacional capitalista. La inserción de este tipo de proyectos en los circuitos inmobiliarios puede ser un objetivo deseable, resguardando el arraigo y los procesos de gentrificación tan demonizados. **Las políticas generales de desarrollo y empleo que garanticen la sostenibilidad de la población en los nuevos emprendimientos, exceden a las posibilidades del proyecto y no deberían alentar miradas reduccionistas como una mera autodefensa propositiva. La captación de plusvalías urbanas por las nuevas intervenciones son caminos a explorar para garantizar la sostenibilidad de este tipo de proyectos.**

Hemos analizado cómo se fue construyendo la idea de posibilidad de generar procesos de diseño participativos donde confluyen los arquitectos y la comunidad, los debates teóricos en torno a las denominadas soluciones alternativas al problema de la vivienda en los años ´60 ha sido observado en el caso de villa 7. Revisar la experiencia de villa 31 nos permite actualizar el concepto de *soluciones alternativas* ajustado a la complejidad y magnitud del hábitat de la pobreza en el siglo xxi.

7.5 / Sobre los actores y los procesos

Revisar empíricamente la mentada participación comunitaria permite poner en cuestión premisas políticamente correctas que terminan por diluir las contradicciones reales que condicionan a la gestión social urbana. Desde esta óptica, la participación como mera *prescripción* anula las posibilidades de reflexión crítica sobre los procesos urbanos. Por el contrario, su carácter *instrumental*, focalizado en la resolución de problemas concretos y demandas específicas permite conclusiones verdaderamente superadoras de los planteos iniciales. Se pueden observar dos extremos: (1) si las discusiones son demasiado genéricas en torno a las metas globales, las mismas dependen de la posterior interpretación de los agentes estatales, por el contrario (2), si se centra en los aspectos micro, se destiñe la relación con las cuestiones generales que son decididas por los agentes de poder. En los casos analizados, predomina un cierto pragmatismo acerca del nivel de participación comunitaria, el rol de los equipos técnicos como articuladores entre las demandas barriales y las políticas públicas requiere la definición de determinados límites para evitar la imposibilidad de los proyectos. Se trata de aceptar que no todos participamos de la misma manera, que los niveles de influencia de cada actor son diferenciales y por tanto no garantiza una supuesta democracia si imposibilita el bien común, que no es la sumatoria de deseos individuales. Se ha observado que desde el rol del ET, restringirse a *comunicar* –en instancias particulares– supera la banalidad del consenso políticamente correcto. La flexibilidad de cada proyecto podrá establecer hasta dónde se negocia y cuándo se articula.

Sin embargo, hemos observado que los actores cambian su posición relativa durante el avance de los procesos, sea por aparición de nuevos intereses y actores, alianzas o simple coyuntura, y estas variaciones pueden ser espontáneas o promovidas mediante estrategias sociales. Es por eso, que **el proyecto urbano inclusivo requiere de mecanismos de empoderamiento de determinados actores que apoyen a los emprendimientos, de esta forma el PU construye y redistribuye poder.**

En ambos casos, el proyecto elaborado por un ET ajeno a los organismos estatales es tomado por los vecinos como la demostración de la viabilidad técnica de sus reclamos sociales, y a la inversa, la organización y lucha de los vecinos es el sostenimiento que le da al ET en su reclamo hacia los actores políticos necesarios para lograr la concreción de las propuestas proyectuales que se muestran ahora como políticamente impostergables.

La concreción de los casos analizados puede comprenderse por distintos factores relativos al universo de actores. Por un lado, (1) por la concurrencia de consensos que permiten el avance y sostenimiento de la propuesta, (2) la diversificación de actores y niveles de poder que re-equilibran las políticas hegemónicas, (3) la aparición de nuevos actores externos con capacidad de influencia que rompen la situación paralizante y posibilitan la determinación de acciones concretas, y (4) no puede obviarse los vínculos personales imprevistos que acercan posiciones y generan vínculos virtuosos. Es factible suponer que la concreción de estos proyectos inclu-

sivos no está dada –al menos exclusivamente, pero sí necesario– por la factibilidad técnica de las mismas, sino por las redes de actores que articulan intereses y poder en la toma de decisiones.

Hemos observado una re-significación de los roles de los actores en los casos analizados. Si el Estado ocupaba tradicionalmente el lugar central en tanto promotor y ejecutor de los programas urbano-habitacionales, en las experiencias de villa 7 y 31, los organismos estatales aparecen en el proyecto una vez iniciado desde ET externos. A su vez, hemos analizado las diferencias existentes hacia adentro de las burocracias gubernamentales, sus contradicciones y variaciones. Por lo que resultó necesario desglosar los actores internos que promueven acciones contrapuestas o por lo menos dispersas. Estas disputas internas facilitan la emergencia de este tipo de proyectos. Desde la comunidad barrial, con sus organizaciones y antecedentes de lucha, pueden considerarse impulsoras de demanda social. Se observa también la heterogeneidad de posiciones hacia dentro de este colectivo, que el proyecto cohesiona en el objetivo particular. La comunidad villera es quien demanda, pero también quien potencia a las propuestas técnicas. Finalmente, se observa una re-significación de las profesiones, tanto de los arquitectos como de las demás disciplinas y actores, ya no como técnicos asépticos que vienen a dar solución a un diagnóstico evidente, sino como constructores de nuevas miradas disciplinares, que generan demanda a su vez en la población y visualiza derechos que estaban ausentes. Es decir, pone sobre relieve aquello que se necesita y corresponde, pero no se suponía posible.

La articulación entre agentes públicos y privados de los proyectos urbanos *viabiles* (Aguilar, 2005), se basa en el aporte de legislación y tierras del primero y como aporte de capital inversor de los segundos. En cambio, el universo de actores del PU inclusivo excede largamente a ésta fórmula. El carácter multiactoral implica una necesaria participación del Estado como articulador entre los reclamos sociales y la inversión pública-privada, a su vez que las comunidades locales presionan para el reconocimiento de derechos. Los equipos profesionales externos viabilizan las demandas a través de un saber técnico y posición política que a su vez retroalimenta y

encauza a las organizaciones barriales. Finalmente, el universo de agentes externos, que incluyen a inversores privados, medios de difusión, ONG´s y organismos multilaterales presionan sobre la factibilidad de estos proyectos. El equilibrio de acuerdos, intereses y poder será determinante para la concreción de estas iniciativas. Detectar el rol posibilitante de cada actor y articular los intereses convergentes mediante redes de acuerdos será parte del diseño de acciones de los proyectos inclusivos, que permitan a su vez revertir prejuicios y estigmas.

7.6 / Síntesis

Nos interesa rescatar y sintetizar los cuatro aspectos que podemos definir comoo, estos son:

(1) una **organización comunitaria**, que aún en la heterogeneidad de sus convicciones y debates internos, logre cohesión y sostenga un proyecto común de mejoramiento del hábitat propio, donde se reconozca como protagonista.

(2) un **contexto político-institucional de apertura**, por convicción o por necesidad, que sea permeable a nuevas propuestas de actuación urbana alternativas

(3) un **equipo técnico comprometido** socialmente, que proponga nuevas líneas de acción y evidencie derechos de la comunidad que no eran visibles por propios y ajenos. Aportar el cómo a las demandas sociales y los discursos políticos es una tarea inherente a nuestra actividad proyectual.

(4) la debilidad de un **paradigma ordenador** o momentos de debate, tanto desde las políticas públicas como desde los ámbitos académicos, que posibilite la emergencia de nuevas miradas superadoras sobre la intervención en el hábitat popular.



7.7 / Interrogantes

Concluimos que el proyecto inclusivo es posibilitado por cierta organización comunitaria y que la participación real positiva no tiende a “horizontalizar” todo el debate y la toma de decisiones, sino que distingue saberes, niveles de poder e intereses convergentes para llegar a resultados superadores. Estas condiciones del proyecto situado y particularizado se presenta con cierta contradicción entre proponer caso a caso mediante acciones replicables o bien constituirse como política general que atienda al conjunto social urbano. En válido preguntarse **¿cómo convertir estas iniciativas locales y particularizadas en políticas públicas masivas?** Tal pretensión implicaría una suerte de contradicción de los proyectos pensados desde las demandas y posibilidades particulares de cada recorte urbano y su relación con el conjunto. No podemos evitar reconocer la tensión existente entre las iniciativas locales con las soluciones urbano-habitacionales masivas. Esta distinción en cuánto a su real posibilidad de constituirse como práctica general consideramos un camino oportuno a indagar.

Hemos observado cómo se fueron diversificando las políticas urbanas y habitacionales respecto al hábitat popular, desde las iniciativas generales hasta los programas específicos de los últimos años. Dada esta fragmentación temática actual, es que postulamos el **carácter integrador del proyecto situado como instancia de mediación entre las políticas públicas superpuestas -y desarticuladas- y la diversidad de demandas sectoriales.**

Los cambios políticos recientes y el marco de debate de las políticas de distribución de renta actual, por su nivel de indefinición o explicitación ideológica, dejan campo para **expresiones alternativas de intervención urbana y social.** Aun en la lógica de la concentración económica y poder, el PU inclusivo –equilibradamente político y pragmático– sabrá insertarse en los espacios decisorios y los debates actuales, impulsados desde la sociedad o las instituciones académicas.

Finalmente, no esperamos dar cuenta del concepto de “proyecto urbano” que numerosos y diversos autores de prestigio han abordado acabadamente, sino que pretendemos colaborar hacia una definición del **PU inclusivo** desde la experiencias locales que puedan permitir aportar a la construcción de un **nuevo paradigma local y regional.** En tal sentido, **revisar las experiencias, ideas y debates en torno a éstas prácticas en Latinoamérica es una línea de investigación convergente que nos proponemos continuar**³.

³ Esta línea de investigación se continúa en el anteproyecto de tesis de Doctorado de la FADU UBA que este tesista cursa actualmente.

ANEXO

CUADRO 1: **Población residente en villas, asentamientos y NHT** en la Ciudad de Buenos Aires 1962-2010

Fuente: Elaboración propia en base a (1) Dirección General de Estadísticas y Censos (GCBA) sobre la base de datos censales. (2) Censo de Población y Vivienda en Villas efectuado por CMV (citado en Ozlak, 1991). (3) Dirección General de Estadísticas y Censos (GCBA) sobre la base de datos de la CMV (citado en Clichevsky, 2003). (4) Instituto de la Vivienda de Buenos Aires. (5) Comisión Municipal de la Vivienda, citado en Yujnovsky (1987)

En gris: villas no conformadas / erradicadas. En rojo: Valor interpolado

CUADRO 2: **Población residente en villas y asentamientos y total** en AMBA 1971-2010

Fuente: Elaboración propia en base a (1) Elaborado por M. C. Cravino en base a datos de INDEC, Dirección Provincial de Estadística de la Pcia. De Buenos Aires, Instituto de Vivienda (GCBA). (2) Dirección General de Estadísticas y Censos (GCBA) sobre la base de datos censales. (3) Elaboración propia en base a datos de INDEC, censo de población y hogares 2010. (4) Elaboración en base a informe 2011 de fundación TECHO, relevado en territorio junto a la UNGS e Instituto Gino Germani. Se estimó una mediana de 3,5 personas por familia, de acuerdo los resultados del Censo 2010 extraídos en Base de Datos REDATAM. Verifica tendencia registrada de cada 10 nuevos habitantes, 6 se localizan en villas o asentamientos en el decenio 2001-2010. (5) La población total corresponde a Censo 2010, la población en villas y asentamientos corresponde a 2011. (6) Censo Nacional 1971, CMV y MBS (citado en Yujnovsky, 1987). (7) Valores interpolados de acuerdo a Censo Nacional 1971, CMV y MBS (citado en Yujnovsky, 1987). (8) CMV, citado en Yujnovsky, 1987

Valores en rojo: Villas sin incluir NHT

Valores en violeta: interpolados

Valores en verde: estimados de acuerdo a porcentaje extraído en Yujnovsky, 1987

(*) población registrada en censo 1980

Villa o asentamiento	1956 (5)	1962 (1)	1976 (1)	1979 (2)	1980 (1)	1983 (3)	1991 (1)	1993 (3)	2001 (1)	2003 (4)	2010 (1)
1-11 -14		4.467	36.515	3.696	3.114	207	4.894	10.332	21.693	23.405	25.973
2		5.538									
3 Fátima		846	48.737	2.894	2.097	s/d	3.503	4.496	7.090	7.551	10.144
4		116									
5		789									
6 Cildañez		3.405	13.775	2.340	1.982	968	5.604	6.037	7.993	9.136	9.511
7		203	546								
8		255	370	284	169						
9		80									
10		36	375	205	184						
12		1.355	1.600	1.595	1.436	1.436	1.943	predio vendido a sus ocupantes			
13-13bis		112	355	355	319	99	266	220	621	565	482
15 Mataderos		1.946	14.579	8.220	7.137	2.052	5.167	6.560	9.776	12.093	15.568
16		150	200	200	180	s/d	110	102	118	136	162
17		775	1.750	788	714	81	554	502	784	659	471
18		647									
19 INTA		1.258	9.000	2.644	2.438	108	2.006	2.657	3343	3.965	4.010
20 Lugano		4.322	21.305	4.127	4.144	1.377	7.460	8.550	16.323	17.820	19.195
21-24 Barracas		334	12.120	7.134	6.525	2.138	10.822	10.550	16.108	21.578	29.782
22		68									
23		43									
25		768									
26	33.920	52	125	125	117	45	220	291	456	597	636
27		185									
28		407	1.250								
29		4.598	9.105								
30		2.872	12.264								
31-31 bis		6.731	24.324	819	796	198	5.668	7.951	12.204	14.584	26.492
32		37	75	75	67						
33		67	120	120	108						
35			75								
36			180	100	157						
37			75	75	67						
38			75	75	67						
39			105	105	108						
40			95								
42			81	81	72						
43			153	153	153						
B° Calaza							174	342			
Piletones									2328	2606	5.218
Calacita									640	430	499
Reserva Ecológica									356	599	1.795
Saldías									s/d	s/d	482
AU7									547	808	s/d
Otros asentamientos											8.425
Total villas y asentamientos	33.920	42.462	209.329	36.210	32.151	8.709	48.391	58.590	100.380	116.531	158.845
Total NHT			9172	8774	8984	3884	4217	4362	6549	4683	4742
Total Vy A + NHT	33.920	42.462	218.501	44.984	41.135	12.593	52.608	62.952	106.929	121.214	163.587

	Jurisdicción	1956		1961		1971		1981
		total	VyA (8)	total	VyA (7)	total	VyA (6)	total (*)
1	Ciudad de Buenos Aires (2)	2.839.066	33.920	2.966.634	42.462	2.972.453	101.051	2.922.829
2	Almirante Brown	3.074.092	78.430	3.772.411	231.728	5.380.447	332.774	331.913
3	Avellaneda							334.145
4	Berazategui							201.862
5	Esteban Echeverría							188.923
6	Ezeiza							
7	General San Martín							365.625
8	Hurlingham							598.420
9	Morón							
10	Ituzaingó							
11	Jose C. Paz							502.926
12	Malvinas Argentinas							
13	San Miguel							
14	La Matanza							949.566
15	Lanús							466.960
16	Lomas de Zamora							510.130
17	Merlo							292.587
18	Moreno							194.440
19	Quilmes							446.587
20	San Fernando							133.624
21	San Isidro							289.170
22	Tres de Febrero							345.424
23	Tigre							206.349
24	Vicente López							291.072
25	Florencio Varela							173.452
	Total Conurbano Bonaerense	3.074.092	78.430	3.772.411	231.728	5.380.447	332.774	6.823.175
	Total AMBA	5.913.158	112.350	6.739.045	274.190	8.352.900	433.825	9.746.004

(1)	1991 (1)		2001 (1)		2006		2010 (5)	
VyA	total	VyA	total	VyA	total	VyA	total (3)	VyA (4)
37.010	2.965.403	48.391	2.776.138	100.380	2.844.546	129.029	2.890.151	158.845
1.916	450.698	13.885	515.556	36.524	555.589	51.749	552.902	36.992
23.796	344.991	33.480	328.980	39.178	342.859	46.059	342.677	32.589
2.940	244.929	6.897	287.913	6.639	311.288	9.312	324.244	26.618
3.006	275.793	4.484	243.974	4.696	264.072	5.340	300.959	29.274
			118.807	18.331	136.124	59.571	163.722	26.065
26.070	406.809	45.843	403.107	73.289	421.419	81.109	414.196	57.932
7.899	643.553	9.022	172.245	5.903	176.144	9.373	181.241	34.052
			309.380	5.704	328.301	19.636	321.109	2.807
			158.121	4.409	165.569	4.582	167.824	28.518
15.902	652.969	19.028	230.208	8.963	250.941	22.857	265.981	14.987
			290.691	13.255	315.675	12.896	322.375	27.489
			253.086	21.937	273.255	24.457	276.190	33.296
36.238	1.121.298	22.655	1.255.288	69.157	1.338.386	139.871	1.775.816	420.826
45.209	468.561	62.589	453.082	49.000	463.564	68.344	459.263	67.155
28.198	574.330	40.972	591.345	92.597	616.921	74.471	616.279	194.845
4.743	390.858	3.244	469.985	1.751	512.875	11.157	528.494	69.878
2.690	287.715	2.275	380.503	368	426.065	15.647	452.505	49.735
35.727	511.234	65.368	518.788	45.991	541.972	120.097	582.943	124.996
8.206	144.763	14.528	151.131	9.341	160.069	13.906	163.240	28.557
15.742	299.023	17.761	291.505	20.421	306.695	42.783	292.878	10.836
10.874	349.376	12.316	336.467	28.859	345.880	14.608	340.071	7.991
9.131	257.922	18.804	301.223	25.747	328.760	51.641	376.381	50.138
10.550	289.505	9.016	274.082	12.721	285.121	10.255	269.420	9.202
2.083	254.997	8.312	348.970		390.163	27.134	426.005	58.310
290.920	7.969.324	410.479	8.684.437	594.781	9.257.707	936.855	9.916.715	1.443.082
327.930	10.934.727	458.870	11.460.575	695.161	12.102.253	1.065.884	12.806.866	1.601.927

SIGLAS UTILIZADAS

ACIJ	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia	MCBA	Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires	MVBC	Movimiento de villas y barrios carenciados
ATEPAM	Asistencia Técnica, Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua	MVP	Movimiento Villero Peronista
AUSA	Autopistas Urbanas SA	NAU	Nuevos Asentamientos Urbanos
BHN	Banco Hipotecario Nacional	NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	NHT	Núcleo Habitacional Transitorio
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	ONABE	Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado
CAPMSA	Corporación Antiguo Puerto Madero SA	ONG	Organización No Gubernamental
CCP	Comisión Coordinadora Participativa	PAN	Programa Alimentario Nacional
CGT	Confederación General del Trabajo	PCH	Producción Capitalista del Hábitat
CMV	Comisión Municipal de la Vivienda	PEN	Poder Ejecutivo Nacional
CNV	Comisión Nacional de la Vivienda	PEVE	Plan de Erradicación de Villas de Emergencia
ET	Equipo Técnico	PFCV	Programa Federal de Construcción de Viviendas
FADU	Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo	PP	Políticas Públicas
FONAVI	Fondo Nacional de la Vivienda	PROMEBA	Programa de Mejoramiento de Barrios
FOT	Factor de Ocupación Total	PSH	Producción Social del Hábitat
FVLN	Frente Villero de Liberación Nacional	PU	Proyecto Urbano
GAN	Gran Acuerdo Nacional	PUI	Proyecto Urbano Inclusivo
GCBA	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	PUT	Planificación Urbana Tradicional
IEHu	Instituto de la Espacialidad Humana	RMBA	Región Metropolitana de Buenos Aires
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	SCA	Sociedad Central de Arquitectos
IPA	Instituto de la Pobreza en la Argentina	UBA	Universidad de Buenos Aires
IVC	Instituto de la Vivienda de la Ciudad	UNLP	Universidad Nacional de La Plata
JFC	Javier Fernández Castro	VEA	Plan de Viviendas Económicas
MBS	Ministerio de Bienestar Social	YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

BIBLIOGRAFÍA

ABOY, Rosa. *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales, 1946-1955*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés - Fondo de Cultura económica, 2005

AGUILAR, Marta. *Devenir de supuestos: de los "universales" a los "criollos"*. En: Welch Guerra, Max (editor). *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*. Buenos Aires: Bilbios, 2005

BALLENT, Anahí. *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Universidad Nacional de Quilmes: Prometeo, 2009

BARRIOS, Romina. *Entre la incapacidad de acción y la autonomía. Miradas sobre la participación popular en políticas de vivienda y hábitat en las décadas del 60 y 70 en Argentina. Los aportes de John Turner y Víctor Pelli*. En: CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad, VOL. 16, 2016, pág. 69-86

BARRIOS, Romina. Tesis de Maestría: Participación y hábitat popular. Análisis de una experiencia piloto: EL Plan de Realojamiento de la Villa 7 en Mataderos, Ciudad de Buenos Aires, entre 1971 y 1975. Buenos Aires: FCE, UBA, 2012

BELLARDI, M. y A. DE PAULA, *Villas Miserias: origen, erradicación y respuestas populares*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986

BLAUSTEIN, Eduardo. *Prohibido vivir aquí*. Buenos Aires: Punto de encuentro, 2006.

BORJA, Jordi. *Modas, modismos y modernización en las políticas urbanas. Nueve notas y una conclusión*. En: Revista de Arquitectura. Sociedad Central de Arquitectos, No. 186, Buenos Aires, 1997

BOZZANO, Horacio. Inteligencia territorial, actores y transformación. 1^{ère} Conference Intercontinentale d'Intelligence Territoriale "Interdisciplinarité dans l'aménagement et d'éveloppement des territoires", Oct 2011, Gatineau, Canada. pp.10, 2011, INTI-International Network of Territorial Intelligence.

BURGESS, Rod. *Petty commodity housing or dweller control? A critique of John Turner's views on housing policy*. En Bromley, R. (Ed.) *The urban informal sector Critical perspectives on employment in housing policies*. Oxford: Pergamon Press, 1978

CASTELLS, Manuel. *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI editores, 1974

CASTELLS, Manuel y BORJA, Jordi. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid, 1998.

CASTEX, Jean. *Introducción en Castex, J; Celeste P. y Panerai, Lecture d'une ville*. Versailles, París, 1979

CEDRÓN, Osvaldo. *Villa 7. Plan Piloto de Realojamiento*. En: Revista de Arquitectura. Sociedad Central de Arquitectos. N° 198, 2000, pág. 108-111

CEDRÓN, Osvaldo y otros. *Barrio Justo Suárez. Plan Piloto de realojamiento Villa 7*. En: Revista Trama N° 3, 1982, pág. 10-20

CHAVES, Norberto. *El sujeto de la intervención y el dilema ideológico*. En http://www.norbertochaves.com/articulos/texto/el_sujeto_de_la_intervencion_y_el_dilema_ideologico, visitado el 8-7-2014.

CLICHEVSKY, Nora. *Pobreza y políticas urbano-habitacionales en Argentina*. Serie 49, Medio ambiente y desarrollo. CEPAL, abril 2002. Chile.

COMISIÓN MUNICIPAL DE LA VIVIENDA. *Un sistema de vivienda prototipo de la CMV en Summa* Nro 72, pág. 54 a 60, 1974

COSOGLIAD, Hilda Neomí. *Hilario Zalba, su obra*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, 2011

CRAVINO, María Cristina. *Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo*. En NayA, 1er Congreso Virtual de Antropología y Arqueología. Ciudad Arqueológica, 1998.

CRAVINO, María Cristina. *La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área*

Metropolitana de Buenos Aires. LAND TENURE ISSUES IN LATIN AMERICA SLAS, Conference Birmingham, april 6-8, 2001

CRAVINO, María Cristina. *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines, San Miguel: Editorial Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006

CRAVINO, María Cristina y otros. *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*. XIV Encuentro ULACAV Buenos Aires, 2008. Consultado en www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/O90206_pon.pdf.

DÁVOLOS, P., M. JABBAZ y E. MOLINA, *Movimiento villero y Estado (1966-1976)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1987

DI CARLO, Giancarlo. *Notas sobre la participación con referencia al sector de la arquitectura que parecería más obvio*. Buenos Aires: Summarios N° 41, 1977

DI VIRGILIO, María Mercedes. *Producción de la pobreza y políticas públicas: encuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Buenos Aires*. En ARZATE SALGADO, Jorge, Alicia B. GUTIÉRREZ, Josefina HUAMÁN (Coordinadores). Reproducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. Relaciones sociales, poder y estructuras económicas. Buenos Aires, CLACSO-CROP, 2011

DI VIRGILIO, María Mercedes y María Carla RODRÍGUEZ. *Principales tendencias en la política habitacional argentina (1976-2006)*. Buenos Aires, mimeo, 2009

DOBERTI, Roberto y GIORDANO, Liliana. *Lineamiento para una teoría del habitar*. Buenos Aires: Editorial Eudeba, 1998.

FERNANDEZ CASTRO, Javier. *Nuevos Barrios. Lineamientos proyectuales*. Buenos Aires: GCBA, 2005

FERNANDEZ CASTRO, Javier. *Urbano, mestizo, compacto, múltiple, justo. Otros adjetivos para el hábitat popular*. En Cuaderno Latinoamericano de Arquitectura 30-60, Nro 54, Colectivas, Enero 2017.

FERNANDEZ CASTRO, Javier; CRAVINO, María Cristina; TRAJTENGARTZ, Daniela y EPSTEIN, Martin. *Barrio 31, Carlos Mujica. Posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza*. Buenos Aires: Instituto de la Espacialidad Humana, FADU, 2011

GCBA. *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 2012*. Buenos Aires: Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, 2013

GCBA. *Plan Urbano Ambiental, Documento Final*. Buenos Aires: CoPUA, 2001

GUEVARA, Tomas. Tesis de Doctorado: *¿La Ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011)*. Buenos Aires: FLACSO, UBA, 2012

GARCÍA, Rolando. *Sistema Complejos, Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2006

GARCÍA, Jaime Hernández. *Participación y hábitat: ¿sueño posible o relación no deseada?* En Revista INVI Nro 55. Noviembre 2005, volumen 20, páginas 48 a 81. Visitado en <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/INVI/article/viewFile/8724/8526>

GORELIK, Adrián. *La grilla y el parque: espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Universidad Nacional de Quilmes: Quilmes, 1997

HARDOY, Jorge y SATTERTHWAITTE, David. *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

HARVEY David, "El derecho a la ciudad" en New Left Review 53: Septiembre-Octubre 2008

HERZER, Hilda y PÍREZ, Pedro. *Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*. Nairobi: Hábitat-ONU, 1993

HERZER, Hilda, Mercedes DI VIRGILIO, Carla RODRÍGUEZ y Adriana REDONDO. *¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas 278 urbanas consolidadas*. En: HERZER, Hilda (Organizadora) et al., 2008. *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2008

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS FADU. *Mejoramiento en las Villas en Nuestra Arquitectura*, Nro 488, pág. 12 a 32, 1974

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Resultados definitivos. Cuarta Publicación. Consultado en http://www.censo2010.indec.gov.ar/cuadrosDefinitivos/analisis_cuarta_publicacion.pdf

JACOBS, JANE. *Introducción, en Muerte y vida de las grandes ciudades*, 1961. Barcelona: Reedición Libros Swing, 2010

JAÚREGUI, Jorge Mario. *Articulaciones urbanas. Un enfoque transdisciplinario*. Buenos Aires. Serie difusión Nro 15, SI, FADU, 2002.

JANCHES, Flavio y ROHM, Max. *Interrelaciones urbanas*. Buenos Aires: PPyT, 2012

JÁUREGUI, Jorge Mario. *Estrategias de articulación urbana*. Buenos Aires: Nobuko, 2012

KUHN, Thomas. *La estructura de las revoluciones científicas*. Universidad de Chicago, 1962

KULLOCK; David. *Planificación urbana y gestión social. Reconstruyendo paradigmas para la actuación profesional*. En: *CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad*, VOL. 9, 2010, pág. 243-274

KULLOCK, David y MURILLO, Fernando. *Vivienda social en Argentina. Un siglo de estrategias espontáneas y respuestas institucionales 1907-2007*. Salta: EUCASA, 2010

LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos, 1968, 3^{ième} édition, 2009 (Trad. cast. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península, 1978).

MURILLO, Fernando. *La cuestión epistemológica: el péndulo del proyecto al plan y viceversa en Nuevos enfoques de intervención urbana en la era de la globalización*. Editorial Académica Española, 2012

MURILLO, Fernando. *Proyectos de inclusión urbana-habitacional: ¿hacia el cumplimiento progresivo de derechos humanos?* En: *Revista Hábitat Inclusivo*, VOL. 4, 2014. Centro de Hábitat Inclusivo, IEHu, Secretaría de Investigaciones, FADU UBA. <http://www.habitatinclusivo.com.ar/revista/proyectos-de-inclusion-urbana-habitacional/> visitado el: 10-06-2015

NOVICK, Alicia. *Espacios y proyectos. Oposiciones, hegemonías e interrogantes*. En *Las dimensiones del espacio público*. Problemas y proyectos. Buenos Aires: GCBA, 2003

ONU-HÁBITAT. *Carta Mundial por el derecho a la Ciudad*. Quito, Foro Social de las Américas, Julio 2004; Barcelona, Foro Mundial Urbano, Octubre 2004

ONU.HÁBITAT. I Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Vancouver: 1976

OSZLAK, Oscar. *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES, Humanitas, 1991

OTERO, Martín y CRISCI, Yamila. *Participación vecinal en el proyecto de urbanización del barrio Los Pinos*. En *Proyecto Habitar, cuaderno de trabajo* nro 2. Buenos Aires: 2014

PANERAI, Philippe y MANGIN, David. *Proyectar la ciudad*. Madrid: Celeste Ediciones, 1999

PATEMAN; Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1970

PASTRANA, Ernesto, DI FRANCESCO, Verónica y BELLARDI, Marta. *Hábitats de la pobreza en Dinámica de una ciudad: Buenos Aires 1810-2010*, Coordinado por Alfredo E. Lattes; dirigido por José M. Donati y Nora G. Zuloaga. Buenos Aires: Dirección General de Estadística y Censos. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2010.

PELLI, Victor. *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko, 2007

PINON, Pierre. *Composition urbaine et parcellaire*. Saints-Denis: París, 1988

PIAGET, JEAN; GARCÍA, ROLANDO. *Hacia una lógica de las significaciones*. Barcelona: Gedisa, 1987

PRADILLA, Emilio. *Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina*. En Pradilla, Emilio (Comp.) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México: Colección Ensayos, Universidad Autónoma Metropolitana, 1982

RAMIREZ, Ronaldo. *Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana*. En *Boletín INVI* Nro 45, mayo 2002, vlúmen 17, páginas 9 a 57. Chile.

ROBIROSA, Mario. *En Arquitectura para la emergencia social y*

ambiental. Compilador: Jorge Sarquis. Coloquio FADU, UBA. Abril 2005. Buenos Aires: Nobuko, 2008

RODULFO, María Beatriz. *En Arquitectura para la emergencia social y ambiental*. Compilador: Jorge Sarquis. Coloquio FADU, UBA. Abril 2005. Buenos Aires: Nobuko, 2008

RODRÍGUEZ, María Carla; DI VIRGILIO, María Mercedes y otros. *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Buenos Aires: Instituto De Investigaciones Gino Germani FLACSO, UBA, 2007

ROSSI, Aldo. *La arquitectura de la Ciudad*. Barcelona: Editorial GG, 1971

RUDOFISKY, Bernard. *Arquitectura sin arquitectos*. Buenos Aires: EUDEBA, 1973 (1era edición 1964)

SÁENZ GUTIÉRREZ, Victoriano. *Otro modo de concebir el urbanismo, El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Sevilla: 2006

SASSEN, SASKIA, *The global city*. Princeton : Princeton University Press, 2001

SECRETARIA de Acción Comunitaria. *Manual de urbanismo para asentamientos precarios*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: 2009

SENAR, Pedro Emiliano; CLAVELL, María Soledad; VERA, Fernando; GUTIERREZ, Juan José; MAGNO, Julieta; FERNANDEZ CASTRO, Javier. *Estrategias de acompañamiento socio productivo para el mejoramiento integral del Hábitat Popular*. En *XXX Jornadas de Investigación y XII Encuentro Regional si+*. Configuraciones, Acciones y Relatos. Buenos Aires, SI FADU UBA, 2016

SOLA MORALES, Manuel de. *La segunda historia del Proyecto Urbano*, En *UR*, Nro 21, marzo, 1987

SOLA MORALES, Manuel de. *Cuatro líneas, tres artículos, siete ideas: las formas de la proyectación urbanística*, lección inaugural del master en Proyectación Urbanística, Barcelona, marzo, 1995.

SZAJNBERG, Daniela. *HÁBITAT INFORMAL EN BUENOS AIRES. Una experiencia de articulación de investigación urbanística, formación y extensión*. XIV ENCUENTRO RED ULACAV -Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda 1 al 4 DE OCTUBRE DE 2008, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008

SZAJNBERG, Daniela. *La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación*. Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica. Buenos Aires: UBA, 2010

TABOURET, et al. *Fondements du projet urbain: processus et enjeux*. En: Bachofen, Tabouret y Woehl. *Concepts et methodes du projet urbain*. Estrasburgo: 1989

TORRES, Horacio. *Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: La suburbanización de las élites. El nuevo milenio y lo urbano*. Seminario de investigación urbana (resúmenes). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, 1998

TURNER, John. *Housing by people: Towards Autonomy in Building Environments*. Londres: Marion Boyard Publishers, 1976

TURNER, John. *Libertad para construir*. México: Siglo XXI Editores, 1972

VECSLIR, Lorena. *Experimentación proyectual. De la morfogénesis y la abstracción a las nuevas configuraciones territoriales*. En: Charriere, Margarita. *Territorio, Proyectos e Infraestructuras para el AMBA*. Buenos Aires: CPAU, 2013

VERBITTSKY, Bernardo. *Villa Miseria también es América*. Buenos Aires: Editorial Universitaria, 1957

VON BERTALANFFY, Ludwig. *Teoría General de los Sistema*. Ed: FCE, 1993

WAINSTEIN-KRASUK, Olga, Mario. *En Arquitectura para la emergencia social y ambiental*. Compilador: Jorge Sarquis. Coloquio FADU, UBA. Abril 2005. Buenos Aires: Nobuko, 2008

YUVNOSKY, Oscar. *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984

ZICCARDI, A. y MORENO, O. *Políticas de vivienda y movimiento urbanos, el caso de Buenos Aires 1963-1973*. Buenos Aires: Centro de estudios urbanos y regionales, 1977

Leyes Consultadas

Ley N° 148 (Declara Atención Prioritaria - Problemática Social Y Habitacional - Villas Y Núcleos Habitacionales Transitorios). Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: 29 de enero 1999

Ley N° 341 (Autogestión para la vivienda). Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: 24 de abril 2000

Ley N° 470 (Crea Corporación Buenos Aires Sur Villa 20). Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: 19 de Septiembre 2000

Ley N° 1.770 (Urbanización Villa 20). Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: 20 de Septiembre 2005

Ley N° 2.930 (Plan urbano ambiental). Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: 8 de enero 2009

Ley N° 3.343 (urbanización de las Villa 31 y 31bis). Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Sancionada 3 de diciembre del 2009, promulgada el 18 de enero de 2010

Ley N° 4.824 (Problema habitacional). Boletín Oficial de la Nación Argentina. Buenos Aires: 1915

Ley N° 6.707 (Sistema de ayuda mutua). Boletín Oficial de la Pcia.

De Buenos Aires, Argentina. La Plata: 20 de diciembre de 1961

Ley N° 8.912 (Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo). Boletín Oficial de la Pcia. De Buenos Aires, Argentina. La Plata: 28 de Octubre de 1977

Ley N° 9.677 (Casas Baratas). Boletín Oficial de la Nación Argentina. Buenos Aires: 1915

Ley N° 14.449 (Acceso justo al hábitat). Boletín Oficial de la Pcia. De Buenos Aires, Argentina. La Plata: 7 de Octubre de 2013

Ley N° 17.174 (Comisión Municipal de la Vivienda). Boletín Oficial de la Nación Argentina. Buenos Aires: 21 de Agosto 1967

Ley N° 17.605 (Plan de Erradicación de Villas de Emergencia). Boletín Oficial de la Nación Argentina. Buenos Aires: 10 de enero 1968

Ley N° 19.103 (Ley de Ministerios). Boletín Oficial de la Nación Argentina. Buenos Aires: 30 de Junio 1971

Ley N° 21.342 (Localizaciones Urbanas). Boletín Oficial de la Nación Argentina. Buenos Aires: 30 de Junio 1976

Ley N° 23.697 (Reforma del Estado). Boletín Oficial de la Nación Argentina. Buenos Aires: 25 de Septiembre 1989

