



## PROYECTO Y PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

ARTICULANDO SABERES POPULARES



CON CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS Y DISCIPLINARES

Procesos en casos significativos en el Área Metropolitana  
Buenos Aires (2007-2014). Parte 1



**REDULACAV**

# **PROYECTO Y PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT**

ARTICULANDO SABERES POPULARES CON CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS Y DISCIPLINARES



Procesos en casos significativos en el Área Metropolitana Buenos Aires (2007-2014)

Proyecto UBACyT 2016 - 2017. FADU - UBA

**Proyecto y producción social del hábitat: articulando saberes populares con conocimientos científicos y disciplinares** / Beatriz Helena Pedro ... [et al.] ; compilado por Beatriz Helena Pedro ; prólogo de Beatriz Galán. - 1a edición para el alumno - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Beatriz Helena Pedro, 2018.  
146 p. ; 21 x 30 cm.

ISBN 978-987-42-7414-4

1. Proyectos. 2. Habitat. I. Pedro, Beatriz Helena II. Pedro, Beatriz Helena, comp. III. Galán, Beatriz, prolog.  
CDD 306.4

#### **Diseño Gráfico editorial y diseño de tapa**

DG. Gabriela N. Cuesta

#### **Contacto**

[www.tlps.com.ar](http://www.tlps.com.ar)

**Autores Investigadores:** Beatriz H. Pedro, Gabriela Bandieri, Mauricio Contreras, María Eva Koutsovitis, Edgardo Contreras Nossa, Luis Wexler, Andrea Sucari, Gabriel Delisio, Alina Romero Orue, Irene Arecha, Matías Goyeneche, Jonatan E. Baldiviezo.

#### **Equipo docente del Taller Libre de Proyecto Social:**

Beatriz H. Pedro, Gabriela Bandieri, Lucas Giono, Mauricio Contreras, Luis Wexler, Gabriel Delisio, Andrea Sucari, Alina Romero Orue, Irene Arecha, Mariana Guido, Gabriela Cuesta, Monserrat Lanza C., Ma. Victoria Larrosa, Amelia Ojeda, Augusto Daniele, Soledad Silva, Camila Álvarez, Andrea Cabrera, Qori Ontiveros, Pablo Bruno, Lorena Carreira, Magdalena Castría, Sofía Rocha, Nicolás Spangenberg, Laura Alderete, Sabrina Brotman, Lorena Fernández, Fuad Barrionuevo, Yésica Soledad Lamanna, Marta Morató, Anibal Acosta.

**Profesor Honorario:** Arq. Fermín Estrella

Está permitido la copia, distribución, exhibición y utilización bajo las siguientes condiciones: 1- Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autores, editorial, año). 2- Se permite la utilización de esta obra sólo con fines no comerciales. 3- Mantener estas condiciones para obras derivadas: solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

# CONTENIDOS

- Pág. 5. Introducción**  
*Beatriz Pedro y Gabriela Bandieri. Con la colaboración de Mauricio Contreras.*
- Pág. 11. Prólogo.** Prácticas académicas volcadas al territorio y ligadas a la producción social del hábitat.  
*María Beatriz Galán.*
- Pág. 15. Prólogo.** Acompañamiento disciplinar y científico a los procesos de (re) urbanización.  
*Jonatan Baldiviezo.*
- Pág. 19. PARTE 1. MARCO CONCEPTUAL**
- Pág. 21. Capítulo I.** La actuación en la producción social del hábitat, desafíos para los profesionales del diseño, la arquitectura y la ingeniería.  
*Beatriz Pedro y Gabriela Bandieri. Con la colaboración de Mauricio Contreras.*
- Pág. 29. Capítulo II.** Desplazamientos urbanos  
*Edgardo Contreras Nossa.*
- Pág. 35. Capítulo III.** Buenos Aires, urbanismo de la desigualdad y la exclusión, y acciones populares para habitar la ciudad. 2015.  
*Beatriz Pedro.*
- Pág. 43. Capítulo IV.** Los servicios públicos de saneamiento básico en los barrios informales. 300.000 habitantes de la ciudad de Buenos Aires condenados a vivir en emergencia sanitaria.  
*María Eva Koutsovitis y Jonatan Baldiviezo.*
- Pág. 49. Capítulo V.** Lugano Laboratorio. Las dicotomías del soporte geográfico, de las planificaciones oficiales y de las prácticas populares en la estructuración del sudoeste porteño.  
*Luis Wexler.*
- Pág. 65. Capítulo VI.** Problemática habitacional en villas de la ciudad de Buenos Aires, leyes y políticas de urbanización que la regulan y su poca o nula implementación. Caso de Villa 20, Lugano. CABA.  
*Mauricio Contreras.*
- Pág. 73. Capítulo VII.** Habitar los márgenes: producción social del hábitat en tensión con actividad industrial en las márgenes de la Cuenca Matanza Riachuelo. Barrio ACUBA, Partido de Lanús. Pcia. de Bs. As.  
*Alina Romero Orue.*

# INTRODUCCIÓN

*“El lápiz no es inocente”*  
**Arq. Fermin Estrella**

**Autores:** Beatriz Pedro y Gabriela Bandieri.  
Con la colaboración de Mauricio Contreras.

Compartimos en esta publicación, los estudios, prácticas y reflexiones que en el marco del proyecto de investigación UBACYT FADU, 20020150200169, *“Enfoques y metodologías para la actuación proyectual integral participativa en espacios auto-producidos del hábitat popular. Estudio y desarrollo de procesos en casos significativos en el AMBA (2007-2014)”*, hemos desarrollado durante los años 2016-2017.

En estos dos años un conjunto de arquitectos docentes que compartimos la experiencia del Taller Libre de Proyecto Social de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, vimos la necesidad, recogiendo una práctica de más de una década, de sistematizar desde el campo de la investigación académica las experiencias de formación y extensión del trabajo en situaciones reales de los ámbitos de la producción social del hábitat, que hemos llevado adelante. Y es continuidad y profundización de reflexiones llevadas adelante en investigaciones y tesis de posgrado.

El equipo está integrado por los Arquitectos Beatriz Pedro, Gabriela Bandieri, Contreras Mauricio, Arecha Irene, Wexler Luis, Delisio Gabriel, Andrea Sucari y Alina Romero Orue.

Se integraron en el Proyecto la Ing. Maria Eva Kosouvtis que desarrolla la experiencia académica de la Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, y el Arq. Edgardo Contreras Nossa investigador de los procesos de gentrificación urbana en las ciudades Latinoamericanas.

Dos investigadoras de la Universidad de Buenos Aires, han aportado, cada una desde su campo de actuación: la Doctora María Carla Rodríguez a la comprensión de los procesos socio-urbanos que han constituido e impactado en la producción social del hábitat en nuestras ciudades en particular en el Área Metropolitana Buenos Aires y en ella el papel y las estrategias populares de lucha por el derecho a la ciudad; y la Doctora Beatriz Galán su búsqueda de articulación de las capacidades proyectuales de los profesionales con las capacidades proyectuales populares.

Y especialmente destacamos los aportes conceptuales, las orientaciones y el sostén, de los Arquitectos Víctor Pelli y Fermín Estrella.

**Estas iniciativas, se han desarrollado en el marco de dos espacios institucionales de los cuales resumimos sus características:**

## **EL TALLER LIBRE DE PROYECTO SOCIAL**

*www.tlps.com.ar*

Con la profunda crisis y rebelión popular de 2001-2002, irrumpieron a la luz pública abruptamente las postergaciones, carencias y demandas populares. Las tremendas consecuencias sociales de la crisis impactaron en docentes y estudiantes de la Facultad de Arquitectura y Diseño en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires, en la que se dictan seis carreras proyectuales. Asimismo, motivaron múltiples iniciativas y acciones sociales, barriales y productivas, para ir al encuentro de los sectores populares, de sus luchas y de sus organizaciones sociales.

El Taller Libre de Proyecto Social es una experiencia académica emergente de ese proceso, que se propuso trabajar críticamente sobre la formación práctica y teórica de los futuros arquitectos y diseñadores, y sistematizar en la formación un enfoque social del diseño y el proyecto para otros modos de ejercicio profesional, orientando el diseño, la arquitectura y la actividad profesional hacia la atención y solución de las necesidades populares, en el camino de la transformación de las condiciones sociales, y, en esa tarea, a la transformación de las propias condiciones socio- profesionales.

Surgió al calor del **encuentro entre estos dos conjuntos de profundas necesidades:**

De quienes protagonizaban procesos sociales y requerían del aporte de las disciplinas del proyecto; organizaciones y comunidades que tomaban en sus manos —y mantienen hoy— la solución de sus problemas más urgentes —que continúan

mayormente irresueltos—, y con ello se volvían protagonistas del proceso de cambio de su realidad: trabajadores auto-gestionados en las experiencias de fábricas recuperadas; organizaciones barriales asamblearias de cara a la solución de la precariedad habitacional y ambiental; emprendimientos de la economía social; comunidades elevando su voz y reclamando el derecho a la información, a la educación, etcétera.

Y de aquellos estudiantes y docentes y profesionales que, con fuerza creciente, cuestionaban el modelo académico y profesional imperante que se vivía en los ámbitos de enseñanza de esas disciplinas.

Lleva más de catorce años de intervenciones proyectuales en el territorio con el objeto de aportar en un trabajo conjunto a procesos populares en curso. Durante más de una década, desarrolló más de 50 proyectos que involucraron a cientos de estudiantes y graduados de todo el territorio argentino.

Aunque con distintos formatos organizativos (juntas vecinales, asambleas, cooperativas de producción, empresas recuperadas, organizaciones sociales, etcétera), todas las organizaciones, junto con quienes se llevaron a cabo distintos proyectos, comparten el hecho de haber tomado en sus manos el proceso de cambio de su realidad, al abordar problemáticas laborales, productivas, sanitarias, ambientales o habitacionales. Entre otros, se han realizado proyectos de identidad visual, de comunicación sobre soportes gráficos y audiovisuales, diseño de producto y asistencia a la producción, talleres y capacitación para la Cooperativa Renacer, ex Aurora (Ushuaia); Cooperativa 18 de Diciembre y Brukman Confecciones (CABA); Cooperativa Barrio Almafuerte, Villa Palito (San Justo); Cooperativa Mujeres Artesanas de la Villa

31 (CABA); Asociación Civil Mercado Bien Público Bonpland (CABA); Cooperativa Textil de la Federación de Cooperativas René Salamanca (Laferrère); Cooperativa Textil Lucha y Trabajo (CABA). Se han abordado problemáticas ligadas a la vivienda, el equipamiento, la infraestructura y el espacio público en barrios del AMBA y de la CABA: barrio Carlos Mujica (Retiro), barrio Acuba (Lanús), Villa 21 (Soldati), La Loma (Vte. López), barrio 14 de Noviembre (Alte. Brown), barrios La Juanita y María Elena (Laferrère), René Salamanca (González Catán), solo por nombrar algunos.

El TLPS desarrolla iniciativas que aportan a la construcción de **nuevos espacios** en la universidad y en la comunidad articulando **acciones y saberes** profesionales con **la acción popular colectiva**.

En estos años se han producido cambios en diversos espacios académicos y profesionales que también buscaron sintonizar desde diversas perspectivas con los procesos que conmovieron y conmueven a la sociedad. Toda esta experiencia permitió encontrarnos con otros que, en sus ámbitos, como en este caso en la práctica jurídica de la Defensa Pública, comparten la disposición de implicarse en la tarea de abordar derechos y necesidades populares.

## **LA CÁTEDRA LIBRE DE INGENIERÍA COMUNITARIA (CLIC)**

*Fbk: catedralibreingenieriacomunitariaCLIC*

La CLIC es un lugar de encuentro y desarrollo de proyectos comunitarios desde la ingeniería en donde participan estudiantes y docentes de distintas disciplinas, organizaciones sociales, territoriales, medioambientales y miembros de la comunidad en general.

El objetivo de la CLIC es **articular** la Universidad con los sectores populares y vulnerables, **resignificar** el rol de la ingeniería incorporando aspectos sociales, políticos y culturales a la dimensión técnica y **ampliar** la mirada profesional entendiendo que la resolución de los problemas complejos requiere del trabajo colectivo y articulado de todos los actores sociales.

### Objetivos:

- > Re-pensar el rol del ingeniero enfocado en la participación social que éste puede desarrollar y su interacción con las necesidades de las comunidades.
- > Revalorizar el rol social de la universidad pública.
- > Trabajar integrando la comunidad universitaria con las organizaciones sociales y territoriales.
- > Ser un punto de encuentro para los proyectos sociales y territoriales que se desarrollen desde la Facultad de Ingeniería de la UBA.
- > Generar herramientas conceptuales y técnicas para el desarrollo de las Prácticas Sociales Educativas.
- > Repensar la lógica profesional para avanzar en la conformación de espacios de articulación con las comunidades y enriquecer los conocimientos académicos específicos con el aporte de las experiencias y saberes de los distintos actores sociales.
- > Formar profesionales capacitados para trabajar en entornos complejos, abarcando una mirada sistémica que complementa los aspectos técnico-científicos con aspectos culturales, sociales, económicos y ambientales.

### ANTECEDENTES DE LOS AUTORES

> **Beatriz H. Pedro.** Magister en Desarrollo Sustentable y Ciencias del Ambiente. UNLA. Arquitecta. UBA. Profesora Titular de Estructuras resistentes, Conocimiento Proyectual y del Taller Libre de

Proyecto Social e Investigadora de la Facultad de Arquitectura y Diseño y del Ciclo Básico Común de la UBA.

> **Gabriela Bandieri.** Arquitecta. UBA. Docente de Conocimiento Proyectual y del Taller Libre de Proyecto Social e investigadora de la Facultad de Arquitectura y Diseño y del Ciclo Básico Común de la UBA.

> **Mauricio Contreras.** Maestrando en Políticas Sociales Urbanas Universidad Nacional de Tres de Febrero. Arquitecto. UBA. Docente y del Taller Libre de Proyecto Social e investigador de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la UBA.

> **María Eva Koutsovitis.** Ingeniera Civil. UBA. Profesora de Hidráulica. e investigadora de la Facultad de Ingeniería de la UBA.

> **Luis Wexler.** Maestrando en Estudios Urbanos Universidad de Gral. Sarmiento. Arquitecto. UBA. Docente de Morfología y del Taller Libre de Proyecto Social e investigador de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la UBA.

> **Gabriel Delisio.** Arquitecto. UBA. Docente de Morfología y del Taller Libre de Proyecto Social e investigador de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la UBA.

> **Alina Romero Orue.** Maestrando en Estudios Urbanos Universidad de Gral. Sarmiento. Arquitecta. UBA. Docente y del Taller Libre de Proyecto Social e investigadora de la Facultad de Arquitectura y Diseño.

> **Andrea Sucari.** Arquitecta. UBA. Docente de Conocimiento Proyectual y del Taller Libre de Proyecto Social e investigadora de la Facultad de Arquitectura y Diseño y del Ciclo Básico Común de la UBA.

> **Edgardo Contreras Nossa.** Magister en Planificación Urbana-Regional de la UBA. Arquitecto Universidad Católica de Colombia.

Las contribuciones del equipo de trabajo se apoyan en:

B. Pedro y G. Bandieri se desempeñaron como Secretaria de Extensión y Directora de Proyectos de Extensión en la FADU/UBA (2006-2010) con actividades de fuerte contacto social y fundaron el Seminario de Formación para el trabajo con la comunidad que se dictó desde la SEU-FADU.

M. Koutsovitis es Secretaria del Departamento de Hidráulica de la Facultad de Ingeniería de la UBA.

En el Taller Libre de Proyecto Social, B. Pedro es co-fundadora y su actual Titular; allí G. Bandieri es adjunta y son docentes y coordinadores de equipos I. Arecha, M. Contreras, L. Wexler, A. Sucari, A. Orue.

En la Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria, M. Koutsovitis es fundadora y Titular.

En el campo de la investigación y los estudios de posgrado los integrantes del equipo han abordado:

> **La Tesis de Maestría de Beatriz Pedro (01-03)** abordó el estudio los asentamientos del conurbano bonaerense, producto urbano en el campo de la producción social del hábitat, surgidos del proceso de ocupación de tierras a partir del año 1982; su desarrollo y consolidación conducido por organizaciones comunitarias, en distintos momentos político-económicos.

Investigó el asentamiento del Bº Mª Elena, La Matanza como creación colectiva de un proyecto basado en el protagonismo de los sectores po-

pulares, constituyéndose en referente de un espacio urbano peculiar altamente organizado en una compleja y fértil trama de vínculos, relaciones y organizaciones. Su conocimiento y abordaje proyectual se hizo a partir de metodologías y enfoques de intervención **que parten de trabajar desde reconocer y legitimar los actores sociales, sus características, demandas y su necesario e imprescindible protagonismo al buscar soluciones y propuestas.**

> El proyecto de Investigación **UBACyT (04/07)** que dirigido por el **Doctor Hugo Callelo 2004-2007**, investigó desde la perspectiva dialéctica de la teoría crítica (Marx 1867, Gramsci 1975) formas alternativas de ejercicio del poder, nacidas en el transcurso de la profunda crisis económica y social que emergió en el 2001, trabajando la definición de comunidad y hábitat a partir de experiencias comunitarias en que se generan valores de acción social y política contra-hegemónicas; Pedro indagó cómo esos asentamientos se constituyeron en uno de los espacios de organización de las familias trabajadoras desocupadas. Analizó la experiencia organizativa y de producción social del hábitat, de 23 años, realizada por habitantes del B° Mª Elena, y sus acciones y demandas en relación a resolución de necesidades en hábitat, salud, vivienda y trabajo de vecinos que fortalecieron su organización y tejido social, influyendo su entorno urbano.

> La **Tesis de Maestría de Edgardo Contreras**, sistematizó en concepto de gentrificación integrándolo a la realidad latinoamericana y estudiando sobre procesos urbanos de gentrificación en Colombia.

> Los proyectos UBACyT A403 08-10 y UBACyT 200721 10-12, Co-dir. **Pedro, Bandieri, Arecha** trabajaron las modificaciones espaciales por ac-

ceso a políticas públicas en localizaciones de la cuenca Riachuelo-Matanza analizando la relación entre política habitacional y su incidencia o conflicto con la organización de sectores con carencias críticas; buscando realizar un diagnóstico del B° Mª Elena y la localidad de Laferrere.

> En el Proyecto UBACyT (20020100) **Koutsovitis** analiza la Hidrología, la Calidad del Agua y Sedi-mentología de Cuencas Hídricas en el AMBA y su impacto en la producción social del hábitat.

#### **En los proyectos SI-FADU**

**Arecha, Delisio y equipo de investigación** en Proy. SI-PYH-26 (11-13), investigo el proceso de urbanización y consolidación del barrio Rene Salamanca, La Matanza construido bajo la operativa del plan de emergencia habitacional (2003) y su entorno peri-urbano, a partir del protagonismo de las organizaciones sociales territoriales y vecinales.

**Bandieri, Sucari, Delisio y equipo de investigación** en Proy. SI-PYH-38 (11-12), investiga la problemática del mejoramiento de las condiciones del hábitat y la vivienda de las Mza 27-barrio YPF, Villa 31, CABA, y Mza 16, Barrio Guemes, en la villa 31 y 31 bis, desarrollando instrumentos de diagnóstico e intervención participativos sobre el estudio.

**Contreras y equipo de investigación** en Proy. SI-PYH-27 (11-12) investiga la influencia de las relaciones sociales y vinculares entre vecinos en la configuración del hábitat en la villa La Loma de Olivos.

**Delisio, Arecha, Wexler y equipo de investigación** en Proy. SI-PYH- (13-15) investigaron la problemática del mejoramiento de las condiciones del hábitat y la vivienda en las reurbanización y relocalizaciones de asentamientos populares en Almirante Brown. Pcia. de Buenos Aires.

**Pedro, Bandieri, Arecha, Contreras, Delisio, Wexler, Romero Orue, Sucari** en Proy. SI-PyH-41 (12-14) estudiaron las características de los procesos sociales de consolidación y densificación de la precariedad en casos significativos del AMBA. En el campo de la extensión y el programa de Voluntariados del Ministerio de Educación.

**Pedro, Bandieri, Arecha (06-07):** desarrollaron experiencias de articulación entre equipos estudiantiles-docentes para el aporte desde disciplinas proyectuales al trabajo con organizaciones sociales para la resolución de problemáticas habitacionales, entre ellas el Barrio Mª Elena, la villa 31 y 31 bis; la asamblea popular de Liniers, la fabrica La California), etc.

**Koutsovitis** en UBANEX 28.707/2012. Desarrollo un programa de Concientización mediante el uso de la ingeniería para demostrar la importancia de las obras de agua potable y cloacas en los barrios de la rivera de riachuelo en el partido de Lomas de Zamora.

**Delisio, Wexler, Arecha.** Convocatoria 13 y 14. Desarrollaron proyecto participativo e integral para el mejoramiento de las condiciones del hábitat y la vivienda en la reurbanización y relocalización del Barrio 14 de noviembre en Almirante Brown. Pcia. de Buenos Aires.

**Bandieri, Sucari.** Convocatoria 11 y 12. Desarrollaron prácticas para el relevo, diagnóstico y proyecto de mejoramiento del hábitat familiar y barrial en la villa 31 y 31 bis. CABA.

**Wexler, Romero Orue.** Convocatoria 14. Desarrollaron prácticas para el relevo, diagnóstico y proyecto de mejoramiento del hábitat familiar y barrial en el barrio ACUBA. Lanús. Pcia. de Buenos Aires.

**Otros antecedentes de los miembros del equipo vinculadas a la temática del proyecto:**

> Red Latinoamericana de Cátedras de Vivienda. ULACAV. Miembros titulares desde 2005 (Pedro), 2005 (Bandieri), 2005 (Arecha). 2007 (Contreras), 2012 (Wexler, Romero Orue, Sucari) Organización del 14 Encuentro de la Red en Buenos Aires 2008 (FADU-UBA). (Pedro). Presidenta de la Red ULACAV 2008-2009 y 2017 (continúa) e Integrante del Comité Directivo.

> Mesa de Urbanización de la Legislatura de la CABA de la Villa 31 y 31 bis. **Bandieri-Pedro** desde el TLPS asesoraron y aportaron a la escritura de la Ley de Urbanización. **Sucari** continuó trabajando con los delegados de manzana.

> Instituto del Hábitat Urbano del CPAU. **Contreras** integra las comisiones de debate como integrante del Consejo Directivo del CPAU.

> Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria **Koutsovitis** es Directora de la División de Cambio Climático.

> Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria (ALDIS), **Koutsovitis** es Miembro del Consejo Directivo

> Foro Hídrico de Lomas de Zamora **Koutsovitis** es miembro.

> Re-urbanización de la villa 20, **Pedro-Contreras** integraron el equipo que elaboro con los delegados de las familias que reclamaban en el predio en 02/14 el proyecto para la urbanización del predio presentado en la Legislatura.

> Mejoramiento barrial de la Villa 15–Ciudad Oculta **Koutsovitis** es Coordinadora del área de Infraestructura Proyecto.

> Re-urbanización de la villa 20, **Pedro-Contreras-Koutsovitis** integran el equipo de asesores de las organizaciones del barrio en la Mesa de Gestión Participativa.

> Relocalización familias del barrio 14-11, **Arecha, Pedro, Delisio** integraron las comisiones de tratamiento en ACUMAR.



# PRÓLOGO

## “Prácticas académicas volcadas al territorio y ligadas a la producción social del hábitat”

**Autora:** Doctora María Beatriz Galán.  
Profesora titular de Diseño Industrial y Metodología de Investigación. Directora del CEPRODIDE. FADU-UBA.

Le agradezco a la Arq. Beatriz Pedro, por permitirme agregar algún comentario en este libro.

Me involucra porque me siento parte del desarrollo estas prácticas académicas en nuestra facultad, volcadas al territorio, y ligadas a la producción social del hábitat.

Estas experiencias que tuvieron antecedentes importantes en generaciones anteriores, encontraron un nuevo escenario para su desenvolvimiento. Este escenario poscrisis agudizó muchos problemas emergentes, en lo externo, y en lo interno, se generó una sensibilidad inclusiva en el seno de la universidad, que potenció estos grupos.

El proceso, culmina en el período 2006-10 con un punto de inflexión en el desarrollo de la investigación, en la consolidación de estos grupos de trabajo, con un resurgimiento y profundización de la extensión en nuestra facultad. Tuvo como protagonista, a la Arq. Beatriz Pedro.

Nos une una misma pasión por la universidad, la cual solo entendemos al servicio de la gente. En

el período en que ella fue Secretaria de Extensión, en nuestra línea de investigación profundizamos el acercamiento con universidades latinoamericanas, de Colombia, Chile, Ecuador. Hubo un desplazamiento de la atención del foco, hacia las organizaciones emergentes, y la formación de un sentimiento de hermanamiento con otras experiencias similares en Argentina y Latinoamérica. Se construyó una transversalidad en las disciplinas del diseño entorno a estas prácticas, primero académicas y de extensión que luego ingresaron a la investigación.

Posteriormente, colaboré con Beatriz en la implantación de este proyecto UBACyT, “*Enfoques y metodologías para la actuación proyectual integral participativa en espacios auto-producidos del hábitat popular. Estudio y desarrollo de procesos en casos significativos en el AMBA (2007-2014)*”<sup>1</sup> y su acercamiento al Diseño para el Desarrollo, la llevó a radicar su doctorado en nuestro centro, dirigido por un referente nacional, el Arq. Pelli. Este acercamiento fortalece a nuestra sede de investigación<sup>2</sup> y lo jerarquiza.

---

<sup>1</sup>Proyecto UBACyT, Programación Científica, 14-17

<sup>2</sup>Centro de Investigación en Diseño, Proyecto y Desarrollo, Secretaría de Investigaciones, FADU. Res. CD 78/11.

En ese período mencionado, se gestaron redes significativas en el seno de nuestra facultad: la secretaría de extensión buscaba espacios académicos sensibles a las demandas sociales, y la materia Metodología aplicada al diseño<sup>3</sup>, lo fue. En ésta materia sentamos las bases de lo que llamamos una pedagogía abierta, “del caos”, parafraseando a Esther Díaz.

La inclusión de comunidades en las actividades académicas, las dinámicas entre aula y territorio, desbordaron las formalidades de la enseñanza. Estas nuevas prácticas de enseñanza son incómodas, por que plantean un esfuerzo adicional de gestión, pero la recompensa, ha sido para muchos, la recuperación del sentido de nuestras disciplinas al acercarnos a las necesidades de las comunidades. En particular recuerdo a un grupo de mujeres recolectoras de residuos domiciliarios, muy dignas ellas, vinculadas a la organización Manos Obreras que llegó a nuestra materia, animado por el Arq. Contreras. Aún las recuerdo contando en clase su experiencia, frente a estudiantes asombrados escuchando las situaciones a que nos expuso la crisis del 2001, y las respuestas que las personas articulaban para salir adelante. El interés concitado de algunos estudiantes, nos devuelven una idea de la importancia de estos intercambios, en las fronteras de la universidad. En este caso, se trataba de maximizar el volumen de residuos recogidos, en un circuito que recorrían los camiones de la ONG, en forma sustentable económicamente, sin perder la salud ni la dignidad.

La idea de profundizar vínculos con la comunidad, especialmente con las organizaciones locales, dió

lugar a una pasantía de investigación con acreditación académica, en el cual el estudiante hizo un prolijo trabajo de campo, recorriendo el territorio, mapeándolo, y creando representaciones facilitadoras de los recorridos, más amigables para las usuarias y creadoras de éste dispositivo que se llamó “Creyendo y creciendo”. Nunca podrán apreciarse con justicia los impactos de estas experiencias en las subjetividades, los lazos solidarios que se crearon en esas etapas casi fundacionales de acercamiento entre las cátedras y las organizaciones sociales.

En este entusiasmo por el hábitat participativo, recordamos el Convenio con el Programa Mejoramiento de Barrios, y en particular a la Arq. Marta Neuman<sup>4</sup>, una investigadora con perfil y formación de gestión, de gran sensibilidad para las cuestiones del hábitat popular y que nos enseñó a escuchar a la gente. Con ella transitamos un periodo muy fértil, con la participación de diseñadores gráficos, y diseñadores industriales, arquitectos, urbanistas, técnicos en gestión ambiental, con esfuerzos orientados al diseño de información, como herramienta para la mejora de la gestión. Sacamos a luz las ideologías cargadas en las representaciones, en las imágenes, en los mapas, pudimos tomar conciencia también y lo que es mucho más violento simbólicamente hablando, de la ausencia de representaciones. Barrios negados por los mapas oficiales, trazados de calles sin nombres, que agravaban la ausencia de servicios básicos de saneamiento, por la negación sistemática de la posibilidad de expresión a familias, las representaciones estereotipadas, de las familias, de sus entornos, o francamente tecnocráticas, que pro-

yectaban ideologías subrepticias sobre habitantes, chicos, mujeres privados de medios de expresión.

Quisiera hacer una pequeña síntesis del sentido y los matices que caracterizan estas prácticas académicas. Componentes necesarios, porque, si no están presentes, se vuelven nuevamente prácticas vacías, respuestas meramente técnicas, o lo que es aún peor, búsquedas de galardones para la conquista de posiciones académicas o profesionales:

1. Se alimentan de una motivación, que es la de cambiar a nuestras profesiones desde los valores. De allí la importancia acordada a las metodologías de investigación acción, como recurso que antepone las experiencias de la gente, y sus propias construcciones, a los modelos establecidos. Esta línea de acción, se ha manifestado en cada generación respondiendo a nuevos contextos tanto externos como internos. Produce referentes, metodologías, matices y enfoques ideológicos, pero está siempre presente, porque está vinculada a la misión más profunda de la universidad.
2. Crea en el campo del proyecto una transversalidad, y en sus intersticios y superposiciones, se crean nuevas líneas de investigación.
3. Se alimenta de una pasión que ingresó a la universidad con la Reforma Universitaria, poniendo la extensión en un lugar institucional central. El movimiento de la Reforma, ha generado impactos importantísimos en las universidades latinoamericanas. Las experiencias que apuntan al territorio, conservan algo del manifiesto fundacional de la reforma universitaria, contra la entronización

<sup>3</sup>Materia obligatoria de la Carrera de Diseño Industrial (Cátedra D I Beatriz Galán)

<sup>4</sup> La investigadora se desempeñó como Profesora Adjunta de la Materia Teoría y Práctica del Diseño Gráfico. (Cátedra Galán) que funcionó entre el 1997 y 2004. Su sueño era la incorporación de Diseñadores a la Gestión del Programa Mejoramiento de Barrios, para generar representaciones co-diseñadas con la gente, de sus problemas ambientales, sacando a luz los estereotipos que ejercían una especie de violencia simbólica sobre la gente. Valorar a su vez sus visiones y potenciar sus capacidades expresivas.

de la mediocridad y de las formas académicas vaciadas. Produjo una corriente multiforme que representa una impronta de las universidades latinoamericanas.

4. Recorta un ámbito de discusión que actualiza discusiones permanentes en el campo del proyectado, de la posguerra en adelante, dando lugar a la formación de redes, foros, ampliando el campo de las prácticas profesionales.

5. A partir del 2006, comienza la incorporación de estas prácticas a la investigación, con metodologías más refinadas, publicadas, creación de programas. Tiene lugar un proceso de institucionalización dentro de la Universidad que significa una legitimación importante en el seno de la academia y del estado. Se trata de generar insumos para las políticas, y valorizar estrategias de acción armadas por la gente: insumos conceptuales, removiéndose enfoques insuficientes.

6. Al incorporarse a la investigación, hay una toma de conciencia respecto al carácter interdisciplinario y complejo del hábitat, a las limitaciones de los enfoques insuficientes, no participativos, a la gravedad de los emergentes ambientales y sociales, lo que ha enriquecido los marcos teóricos, recorriendo un campo importante para el doctorado.

7. A su vez, ocupa un lugar central en esta línea de investigación, la formación de profesionales posicionados éticamente y sensibles para escuchar a los pobladores, entender sus propias formas organizativas y acompañarlas. Este grupo ha tomado este asunto en sus manos, a través de una experiencia duradera que es el del Taller Libre del Proyecto Social, que ha sensibilizado generaciones y cohortes de estudiantes.

Creemos que este libro es un paso en este sentido, un avance hacia la investigación, y sistematización, con un fuerte y marcado respeto por la capacidad auto organizativa de las comunidades.

La reflexión nos lleva a la pregunta acerca del rol de la universidad en éstos procesos participativos del hábitat popular. Y, nos preguntamos, considerando los ribetes a veces dramáticos que adquieren estos problemas que afrentan a la sensibilidad, por qué estas prácticas, si bien institucionalizadas, no adquieren un rol más protagónico en el derrotero ideológico-académico de nuestras profesiones. El libro tiene una respuesta, a esta problemática al señalar la preeminencia de las soluciones de mercado en la formación de profesionales. También reflejan una tendencia a la seguridad y comodidad de las estrategias docentes, basadas en simulaciones, con problemáticas recortadas, mutiladas que no nos exponen a la confrontación con otros.

La segunda pregunta es acerca del rol de la universidad en éste ámbito de la actividad disciplinar. Creemos que la universidad no es un brazo ejecutor de políticas para el hábitat popular. Más bien es un agente productor de insumos teóricos, formas de acción y, sobre todo, se manifiesta en la capacidad para cambiar las representaciones de los problemas. Visibilizar, describir, actuar, sistematizar, publicar, sensibilizar. A nosotros nos gustó la palabra "acompañar", porque si en algo difieren estas experiencias entre sí, es en el respeto concedido a las construcciones de la gente, de las comunidades.

Este libro va en el sentido del acercamiento de éstas prácticas al campo de la investigación y el doctorado, la producción de mejores respuestas metodológicas y teóricas. Pero tiene también los matices que mencionamos: el compromiso, el he-

roísmo, el ideal emancipatorio, el enfrentamiento a las prácticas académicas vacías, la valorización de la solidaridad como sentimiento para la reconstrucción de la vida social, y la recuperación del sentido de nuestras disciplinas.

**Beatriz Galán**  
**15/02/2018**



# PRÓLOGO

## “Acompañamiento disciplinar y científico a los procesos de (re) urbanización”

**Autor:** Jonatan Baldiviezo.  
Abogado ambientalista. Director del Observatorio del Derecho a la Ciudad.

El equipo de docentes e investigadores que desarrollan este Proyecto de investigación, integrantes de los espacios académicos del Taller Libre de Proyecto Social y de la Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria, nuevamente nos enriquecen compartiendo las reflexiones que surgen de su activa participación acompañando a los habitantes de villas y asentamientos y a sus organizaciones, en la elaboración y ejecución de políticas en las villas por parte de los gobierno de la ciudad y de la provincia de Buenos Aires.

Desde el año 2016, el contexto de trabajo ha tenido un fuerte giro que abre a nuevas discusiones en relación a la cuestión villera.

La gestión de la ciudad cambió radicalmente su política en relación a las villas<sup>1</sup>. Durante ocho (8) años rechazó rotundamente la integración social y urbana de las villas (Re-urbanización). Sólo avanzó en la atención de las emergencias o con modelos parciales de urbanización. Por ejemplo, el modelo peruano de entrega de títulos de pro-

piedad en el Barrio Los Piletones<sup>2</sup>, proceso que hemos criticado en su oportunidad<sup>3-4</sup>. O el modelo de Medellín avocado a mejorar solamente el espacio público.

En cambio, la nueva gestión de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, anunció el inicio de procesos de integración social y urbana en cinco (5) barrio de la Ciudad. Estas villas son Barrio Carlos Mugica (ex Villa 31-31 bis), Barrio Rodrigo Bueno, Barrio Playón de Chacarita, Villa 20 y Barrio Lamadrid (o Pedro de Mendoza). En el año 2017, se incorporó a la lista la Villa 1-11-14.

Acá también es necesario conocer los criterios que se adoptaron para elegir cuáles serían las villas que primero comenzarían sus procesos de re-urbanización. Estos criterios no se oficializaron. Pero al transcurrir el año 2016 empezaron a surgir grandes negocios inmobiliarios atados a los procesos de urbanización de las villas electas. Los procesos de urbanización fueron la justificación moral para el endeudamiento y la privatiza-

<sup>1</sup><http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=17>

<sup>2</sup><http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=108>

<sup>3</sup><http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=25>

<sup>4</sup>[https://es.scribd.com/document/244579529/2014-10-octubre-27-informe-TITULARIZAR-LA-PRECARIEDAD-NO-ES-INTEGRACION-URBANA-pdf#from\\_embed](https://es.scribd.com/document/244579529/2014-10-octubre-27-informe-TITULARIZAR-LA-PRECARIEDAD-NO-ES-INTEGRACION-URBANA-pdf#from_embed)

ción de tierras públicas, es decir, para los negocios financieros e inmobiliarios.

Durante fin del año 2016 y comienzos del año 2017 se discutió y aprobó nuevas leyes de integración social y urbana para los barrios elegidos para ser urbanizados.

Se aprobó la Ley N° 5.705<sup>5</sup> (Villa 20), la Ley N° 5.798<sup>6</sup> (Rodrigo Bueno) y la Ley N° 5.799<sup>7</sup> (Playón de Chacarita). **En ninguna de estas leyes el GCBA permitió incorporar herramientas urbanísticas**, a pesar de haber sido solicitado con vehemencia por los habitantes y representantes de los barrios y organizaciones sociales, **para: impedir la presión inmobiliaria sobre las familias**, garantizar la integración social y urbana a largo plazo, dificultar procesos de gentrificación, posibilitar la captura de plusvalía, impedir que suelo público termine siendo suelo especulativo, etc.

**Estos procesos avanzan con bastante lentitud.** A dos años de los anuncios, ninguno de ellos cuenta con su proyecto integral de re-urbanización, sólo se han saldado algunas cuestiones como la conformación de los ámbitos de decisión (Mesa de Gestión Participativa), parámetros urbanísticos de los nuevos barrios establecidos en sus respectivas leyes, etc. En algunos casos, recién se ha fi-

nalizado el proyecto de viviendas nuevas pero su construcción aún no ha iniciado.

Estos procesos han tenido hasta el presente **escasos impactos reales**, toda la infraestructura de servicios públicos<sup>8</sup> realizada sólo ha sido provisoria<sup>9</sup> y en muchos casos por errores de proyecto y construcción no cumplen con su función<sup>10-11</sup>. A finales del año 2017 recién se iniciaron obras de infraestructura definitiva en el Barrio Carlos Mugica pero aún con la incertidumbre si la empresa concesionaria AySA operará la integralidad del sistema en su totalidad una vez finalizado. También estos procesos sufren **déficits democráticos graves** (por ejemplo, en el Barrio Carlos Mugica no existe la correspondiente mesa de urbanización y todas las decisiones son adoptadas unilateralmente<sup>12-13-14</sup> por el GCBA).

Y aquí surge un planteo esencial para abordar el análisis y comprender los horizontes de estos procesos de integración social y urbana. Estas nuevas políticas anunciadas como integrales y que abordarían cada una de las dimensiones de las desigualdades sufridas por los habitantes de las villas deberían constituir una verdadera política sustentable de Integración Social y Urbana o son meramente el primer paso para la lenta expulsión de estos barrios de las tierras que actualmente ocu-

pan en manos de los que hacen negocios, mayormente especulativos, en el mercado inmobiliario.

Los ciudadanos que vivimos en la ciudad estamos destinando un importante monto del presupuesto para estos procesos de re-urbanización, ya que por decisión de la Legislatura y el Poder Ejecutivo se emplearon estos procesos para justificar la venta de tierras públicas y para tomar más deuda pública. Gran cantidad de técnicos están puestos a disposición para llevar adelante estas políticas. Todo este esfuerzo colectivo se funda en el convencimiento del derecho que tienen los habitantes de estos barrios a la vivienda y al hábitat adecuado, y, sobre todo, del derecho colectivo de todos a tener una ciudad integrada social y urbanísticamente. Esto implica que no sea el mercado el que determine con violencia quiénes son los que pueden habitar en un sector de la ciudad trayendo como consecuencia una ciudad desigual y fracturada. Del derecho colectivo a una ciudad integrada deriva el derecho a la radicación de estos barrios en las tierras que habitan y el reconocimiento de que su hábitat y cultura se destruirían si su población es erradicada.

Si estos procesos de integración social y urbana no tienen como horizonte la permanencia en el futuro de estos barrios y su población en los actuales

---

<sup>5</sup>[http://observatoriociudad.org/?s=biblioteca\\_externa\\_a&n=57](http://observatoriociudad.org/?s=biblioteca_externa_a&n=57)

<sup>6</sup>[http://observatoriociudad.org/?s=biblioteca\\_externa\\_a&n=58](http://observatoriociudad.org/?s=biblioteca_externa_a&n=58)

<sup>7</sup>[http://observatoriociudad.org/?s=biblioteca\\_externa\\_a&n=59](http://observatoriociudad.org/?s=biblioteca_externa_a&n=59)

<sup>8</sup><http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=119>

<sup>9</sup><http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=69>

<sup>10</sup><http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=111>

<sup>11</sup><http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=112>

<sup>12</sup><http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=100>

<sup>13</sup><http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=109>

<sup>14</sup><http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=163>

sectores de la ciudad en los que habitan estamos frente a una política que en vez de garantizar el derecho colectivo a una ciudad igualitaria e integrada estará empleando los esfuerzos y recursos de la ciudadanía para alimentar con tierras públicas (devenidas privadas) la especulación inmobiliaria.

Por esta razón una de las principales preocupaciones y peticiones ha sido que **la integración social y urbana de estos barrios ofrezca garantías ciertas de la permanencia de los frutos de la producción social del hábitat realizada por sus habitantes y que dichas tierras continuarán destinadas al mismo sector social a largo plazo.**

Para alcanzar estas garantías **deberían adoptarse medidas de protección** para que los barrios urbanizados asentados en tierras apetecibles por el mercado no sufran la presión inmobiliaria especulativa.

**El TLPS y la CLIC han sido uno de los actores que ha mostrado preocupación y activo reclamo en esta cuestión.**

**Jonatan Baldiviezo**  
**01/03/2018**





## Marco conceptual

*Los artículos que se desarrollan en esta primera parte buscan abordar y desarrollar los aspectos de punto de vista y metodología con el que hemos trabajado en esta "investigación acción".*

*Partiendo del abordaje de la producción social del hábitat como expresión de la emergencia habitacional que viven miles de familias en el AMBA, también expresión de su protagonismo como productores de vivienda y ciudad, levantamos su derecho a proyectar y re-proyectar el hábitat y desarrollamos los cambios de punto de vista y valoraciones disciplinares necesarios para abordar la actuación profesional en este medio. Estudiamos las formas del actual desarrollo urbano que impactan con su desigualdad, exclusión y expulsión y la tensión entre las planificaciones oficiales y las practicas populares.*



## Capítulo I.

# LA ACTUACIÓN EN LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT DESAFÍOS A LOS PROFESIONALES DEL DISEÑO Y LA ARQUITECTURA.

**Autores:** Beatriz Pedro y Gabriela Bandieri.  
Con la colaboración de Mauricio Contreras.

Pretender enfrentar en su complejidad las problemáticas de la emergencia habitacional que viven miles de personas en nuestro país—con el objeto de proponer su tratamiento—depara múltiples desafíos a los profesionales del diseño y la arquitectura, desafíos que compartimos con muchas otras disciplinas.

**La integración disciplinar** de diseñadores, arquitectos y urbanistas **con la temática social** en nuestro país **requiere tener como referencia y punto de partida la realidad del hábitat con la que se enfrentan nuestras disciplinas.** Esta realidad forma parte de las condiciones de vida de nuestro pueblo y en ella se expresan materialmente los intereses contradictorios de la estructura económica y social.<sup>1</sup>

Al hablar de emergencia de las necesidades y demandas populares en vivienda y hábitat, que-

remos resaltar la de los sectores a los que se les niega el derecho al hábitat residencial en las ciudades<sup>2</sup> y, en particular, a los de los habitantes de villas y asentamientos, que son los que, con su lucha de décadas, han ido logrando instalar en la agenda pública, legislativa<sup>3</sup>, académica y profesional la necesidad de reconocer sus derechos a la radicación, la centralidad y la justicia espacial como parte del Derecho a la Ciudad<sup>4</sup>, y han dado forma a la conceptualización de reurbanización<sup>5</sup> de villas y asentamientos con el objetivo de su integración socio-urbana.

La formación y la práctica profesional dominantes en las disciplinas proyectuales **están mayoritariamente disociadas de esta realidad.** Los planes de estudio y las orientaciones generales les **dan la espalda** a las necesidades insatisfechas y a los problemas urbanos estructurales, **al restringir y canalizar** la formación hacia la demanda de

un mercado orientado, según los parámetros del negocio inmobiliario y aun de la especulación territorial y edificación urbana, donde el Estado actúa, a través de regulaciones y políticas, tendiendo a posibilitar la lógica de la ganancia en la producción del hábitat.<sup>6</sup>

El reconocimiento del derecho a proyectar y re-proyectar el mejoramiento de su hábitat por parte de los “auto productores” pone en tensión las lógicas proyectuales disciplinares de diseñadores, arquitectos y urbanistas, profesiones —no las únicas— que más visiblemente inciden en el entorno material del hábitat humano, y replantea los criterios y las metodologías que sustentan las políticas públicas de abordaje e intervención. Es importante destacar que no toda política de reurbanización tiene los mismos objetivos ni las mismas metodologías.

<sup>1</sup> Existe hoy en la Argentina un déficit de más de 3 millones de soluciones habitacionales, que afecta a más de 10 millones de personas.

<sup>2</sup> Ver Carta Mundial de Derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas, Quito, julio de 2004.

<sup>3</sup> Ver en las leyes aprobadas para la urbanización de varias de las villas de la CABA, sobre la base de la Ley N° 148, que siguen incumplidas.

<sup>4</sup> FERNANDES, E., La construcción del Derecho a la Ciudad en Brasil.

<sup>5</sup> El término “reurbanización” al que adherimos se origina en documentos de la pastoral villera, que parte de que la condición urbana del hábitat popular debe ser reconocida como identidad cultural con valores propios que deben ser respetados. Equipo de Pastoral Villera. La verdad sobre la erradicación de las villas de emergencia en el ámbito de la Capital Federal, Mimeo, 1980.

<sup>6</sup> De ese modo, se puede advertir un fenomenal desarrollo de edificios en altura y de barrios cerrados residenciales —con la consiguiente apropiación de tierras urbanas y rurales— en selectas zonas de la Ciudad de Buenos Aires, el conurbano bonaerense y los principales núcleos urbanos del interior del país.

En la investigación que encaramos nos propusimos desarrollar el enfoque sustentado desde el Taller Libre de Proyecto Social, que, desde el reconocimiento de ese derecho, fundamenta nuestras concepciones y prácticas **del Proyectar compartido con la comunidad**, partiendo del posicionamiento de poner en prioridad sus necesidades, así como el reconocimiento de su protagonismo para la elaboración de propuestas y proyectos de mejoramiento.

### **Producción desigual y excluyente del hábitat socio urbano.**

La dinámica poblacional, su distribución en el territorio y el desarrollo urbano se ordenan, modifican y construyen en complejos procesos sociales, económicos, culturales y políticos (de variadas escalas), en constante reconfiguración, en los que participan sectores desiguales que compiten por la apropiación y la determinación concreta que asumen los contenidos de los usos de la ciudad y el territorio con lógicas diferentes, según sus objetivos, necesidades y prioridades.

Consideramos que es necesario comprender esos procesos macro que vive la sociedad en sus diferentes escalas, para poder entender el tipo y carácter de las formas de habitar como consecuencia de los diferentes y desiguales procesos de producción que se realizan desde el Estado, desde el mercado y desde los sectores populares.

El sostenido aumento —intensificado en la última década— de la población urbana en condiciones de emergencia habitacional y ambiental en los viejos y nuevos espacios del hábitat popular<sup>7</sup> tiene entre sus causas principales los procesos socio territoriales de expulsión de población del campo y las formas excluyentes de urbanización del AMBA, que han convertido al territorio nacional en un “plano inclinado” que empuja y aglomera a la población en las ciudades, por lo que se desarrolla un proceso de densificación y consolidación de situaciones con carencias espaciales y ambientales críticas en villas miserias, asentamientos, y zonas empobrecidas y relegadas de los centros urbanos.

Los datos muestran que el acceso al suelo urbano para los sectores populares se ha tornado cada vez más dificultoso, pues las villas y asentamientos se constituyen en un lugar posible para habitar la ciudad y esa situación<sup>8</sup> se desarrolla dentro de procesos de “gentrificación urbana”, producto de la dinámica de reconfiguración urbana, tanto por procesos largos de mercantilización del hábitat y el habitar como por procesos rápidos de desalojos.

En la CABA hay dos casos emblemáticos del procedimiento de desalojo violento: la ocupación del Parque Indoamericano — (diciembre de 2010) por miles de familias inquilinas de villas y asentamientos— fue desalojada violentamente en menos de una semana con engaños y muertos; y el barrio Papa Francisco, tierra destinada a la reurbanización de la Villa 20, desalojado luego de casi seis meses en que se abandonó a la suerte a

las 700 familias, lo que facilitó una zona liberada para justificar el desalojo ante la opinión pública.

### **Derecho a proyectar y re proyectar, un derecho denegado.**

La falta de respuesta al programa de necesidades de esas masas de trabajadores que padecen las mencionadas carencias en materia de tierra y vivienda da impulso a que tomen en sus manos (organizados o por iniciativas familiares o grupales), aunque en condiciones desiguales, la auto-producción y gestión de su hábitat, construyendo espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, guiados por el objetivo de satisfacer sus necesidades y derechos.

El Arq. Fermín Estrella (2003)<sup>9</sup>, desde la propuesta de vivienda y urbanismo social, caracteriza como “pueblos emergentes con necesidades a derechos” a las poblaciones que habitan y producen su hábitat en las múltiples formas que tiene el ambiente popular.

Conceptualizamos este proceso siguiendo los lineamientos que compartimos con otros pensadores y colectivos profesionales y académicos, y que se enmarca en lo que se denomina teóricamente Producción Social de la Vivienda y el Hábitat, de ahora en más PSH.

Esencialmente el concepto de producción social del hábitat nos clarifica, como sostiene E. Ortiz /07 la comprensión de “la existencia de un sis-

<sup>7</sup> CRAVINO, M. C., “Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el área metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años”, Actas 14 Encuentro Red Ulacav, Buenos Aires, Argentina, 2008.

<sup>8</sup> CRAVINO, M. C., Construyendo barrios, en Cravino, M. C. (Comp.), Ediciones Ciccus, 2012, p.181.

<sup>9</sup> Disponible en: [www.ferminestrella.com.ar/Vivienda\\_y\\_Urbanismo\\_Social](http://www.ferminestrella.com.ar/Vivienda_y_Urbanismo_Social).

tema de producción diferente del modelo dominante, que ha demostrado resultados concretos y sostenibles para los sectores tradicionalmente excluidos del modelo capitalista, donde el suelo y la vivienda se consideran mercancía y no un medio para el adecuado desarrollo de la vida”.

Llamamos PSH en sentido amplio a las complejas y heterogéneas prácticas populares que impactan fuertemente en nuestro medio, villas y asentamientos, edificios ocupados, conjuntos habitacionales de distinta escala degradados, barrios populares autoconstruidos, etc. Se expresa en ellos la vida y el esfuerzo de sus habitantes atravesados por décadas de pobreza estructural, informalidad e inestabilidad laboral, desocupación, migración, etcétera.

Este sector mayoritario de **productores de vivienda y ciudad** constituye un nudo fundamental de la problemática contemporánea de vivienda y hábitat. La inmensa mayoría de las “nuevas viviendas populares”, gestionadas por los propios usuarios, sin apoyo técnico ni financiero, muchas veces en forma irregular en lo jurídico y urbanístico y con problemáticas de emergencia ambiental están sostenidas en tejidos sociales, organizacionales y vinculares que les han dado carnadura, y que es necesario conocer y respetar.

Abordar en forma colectiva y tomando en sus propias manos la lucha por resolver el problema de la vivienda y el hábitat constituye una experiencia reiterada en nuestro país, en distintas épocas y bajo diferentes situaciones político-económicas. (Pedro, 2003)<sup>10</sup> estudió en las comunidades barriales del AMBA experiencias que abordaban las

problemáticas de hábitat y vivienda, articuladas con las necesidades del trabajo. Se destaca la importante experiencia popular acumulada de formas organizativas, de autogestión y cooperación, y cuestionamiento de respuestas hegemónicas y elaboración de programas de necesidades y propuestas propios.

Abordar estos entornos auto producidos implica comprender que su producción ha requerido la participación activa y protagónica en la gestión, decisión o acción de sus habitantes por iniciativa colectiva o familiar; decisiones y criterios que necesitaron de prácticas de carácter integral, apoyadas en saberes populares sistematizados por la experiencia sin asistencia técnica profesional; con recursos que provienen de esfuerzos de trabajos informales y temporarios; y sus componentes físico-espaciales se desarrollaron en procesos temporales y evolutivos de diferente escala temporal.

La valoración de este proceso requiere ampliar la concepción del proyecto, entendiéndolo como “la acción a través de la cual los colectivos sociales asumen la superación de obstáculos en diversos grados y construyen horizontes, mundos posibles. Al hacerlo, anticipan un horizonte remoto que orienta sus acciones, a fin de construir una nueva realidad más justa, más equitativa y más significativa” (Galán, 2011).

Pero bajo el capitalismo, como afirma Harvey (2007), “solo un sector minoritario de la población, aquellos que toman las decisiones, tiene acceso a procesos [reconocidos por las lógicas proyectuales y las políticas públicas] en los que se practique el diseño y la imaginación, negándosele a la mayoría el juego pleno de la creatividad humana

constituyéndose así en una situación profundamente alienante”.

Asumir que la humanidad, aprendiendo de sus aciertos y errores, ha construido su sitio de habitación desde mucho tiempo antes de que existieran la arquitectura, la ingeniería y el urbanismo, como conocimientos sistematizados y las políticas públicas de vivienda y hábitat, ha sostenido la propuesta de intervención de Pelli (1995)<sup>11</sup> para el proyecto y construcción de nuevos barrios populares, del involucramiento de la población en la decisión y construcción de su hábitat, mediante la organización comunitaria en diversas modalidades.

Según Pelli, se requiere la “participación activa de los habitantes en el control de las decisiones mayores, y libertad para que puedan hacer su propia contribución al diseño, a la construcción y a la gestión de su solución habitacional en mesas (reales o virtuales) de concertación con todos los actores involucrados”.

Esto es aún más pertinente en el caso de la (re)urbanización de villas y asentamientos con el objetivo de su “integración socio urbana”, que propone intervenciones físicas que impactan sobre un cuerpo material y social existente por respetar.

**Nuevas respuestas y nuevas formas de articulación para un proceso participativo, interdisciplinario, progresivo e intersectorial.**

Estos enfoques de abordaje interpelan a los modos y lógicas de proyectar, a las políticas, a los modos burocráticos de gestión, a las normativas

---

<sup>10</sup> “Echar raíces”, Tesis de maestría de la Arq. Beatriz Pedro. UNLA. 2006. Inédita

<sup>11</sup> PELLI, V., Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad, Nobuko, 2006.

y legislaciones; y requieren de profesionales capaces de encarar problemáticas sociales en contextos complejos, capaces de trabajar con otros desde una relación de pares complementarios con roles diferentes, de valorar y respetar los saberes populares y su capacidad de elaboración de propuestas.<sup>12</sup>

La valoración de la acción de la comunidad se centra en los fundamentos conceptuales (Max Neef, 1986) del desarrollo a escala humana y la posibilidad de despliegue del sujeto en su participación, creación, libertad, identidad, protección, entendimiento y subsistencia.

Esto enfatiza la necesidad de trabajar desde una mirada integral las problemáticas del hábitat, desde una concepción interdisciplinaria, disponiéndose al reconocimiento y articulación con movimientos y organizaciones sociales, donde la participación se constituye en un modo de trabajo general que guía las soluciones, abonando la co-gestión y la coautoría con los actores sociales.

Esto pone en foco la necesidad de modificar la cultura profesional tradicional tanto en los aspectos de ampliación interdisciplinaria como en las conceptualizaciones y metodologías del proyecto y del proyectar. Planteando una migración del proyecto objeto a-contextual y a-social al proyecto-proceso, situado y comprometido con la perspectiva de los sujetos de la necesidad (Quiroga, 2004).

Las lógicas del proyecto para la intervención en este ámbito de la realidad requieren la conformación de una nueva cultura proyectual que, propiciando el conocimiento profundo de la sociedad

en que se habita, se disponga a poner el énfasis en el proceso social (producción social de vivienda y el hábitat), más que en el producto (producción de vivienda social) incorporándose en relación de pares a equipos interdisciplinarios.

Requiere, además de la valoración de los saberes populares, una nueva valoración de los conocimientos proyectuales, que, según Galán: "Cuentan entre sus competencias la capacidad de leer los contextos, desarrollando una sensibilidad específica, de aprovechar oportunidades y de enfrentar perturbaciones. (...) Las virtudes que lo califican son su comprensión de los aspectos simbólicos implicados en las prácticas productivas, sus impactos humanos y sociales, su visión sistémica de la tecnología y la posibilidad de actuar en una dinámica productiva, y la utilización de recursos para facilitar procesos cognitivos".<sup>13</sup> Los conocimientos disciplinares y profesionales del proyecto son complementados por las ciencias humanas para poder diseñar un **proceso temporal y participativo**, junto con un sujeto con nombre y apellido, que auto-gestiona o co-gestiona el mejoramiento de su hábitat residencial.

Esto requiere una nueva relación entre profesionales y comunidad, de "encuentro de saberes y necesidades" (Pedro, TLPS) que supera en el accionar conjunto las limitaciones en el conocimiento de las necesidades (habitacionales) y la determinación de las prioridades, tanto de los habitantes como de los especialistas, lo que fundamenta la fertilidad de su articulación.

Víctor Pelli plantea el arquitecto-actor en reemplazo del arquitecto-autor para referirse a la pro-

fesión como parte de la interacción con otras disciplinas y con las familias usuarias.

Un proceso de gestión del proceso progresivo de mejoramiento con asistencia técnica interdisciplinaria requiere un proyectista como **actor** que articule diversos recursos de sus saberes con la población involucrada y con el de otros actores públicos y privados. Se trata de una escala de interfase entre el edificio y el territorio o la ciudad, donde se requieren roles de proyectistas y de planificadores. Partiendo de las necesidades y requerimientos "internos" de mejoramiento, se tienen en cuenta las solicitudes "externas" del entorno. El resultado final será la **elaboración de una propuesta de proceso**, en la cual el producto es una consecuencia del proceso cogestado y cogestionado, junto con la población involucrada.

La definición de necesidades y satisfactores (organizacionales y materiales) para llevar adelante este emprendimiento plantea la realización de un diagnóstico participativo desde las necesidades "internas" del sector autoproducido; de los criterios de reconfiguración de lo construido (espacial, de habitabilidad, de estructuras, cerramientos e infraestructura); del proceso de autoconstrucción; de los criterios de asignación de las viviendas reconfiguradas y producidas.

Los requerimientos para la elaboración de ese proceso son sintéticamente:

- el reconocimiento de las formas organizativas existentes
- el conocimiento de la dinámica de tejidos sociales compuestos de familias extensas y con

<sup>12</sup> PEDRO, B., "Tesis de investigación: Proyectar con la comunidad. De la Autoría a la coautoría. Del Proyecto al Proyecto Social. Doctorado en Arquitectura", FADU-UBA. inédito, 2015.

<sup>13</sup> GALÁN, B. Diseño, Proyecto y desarrollo. Miradas del período 2007-2010 en Argentina y Latinoamérica. Ed. Wolkowicz. 2011.

múltiples tramas relacionales que son la base de una producción familiar intergeneracional<sup>14</sup> y colaborativa

- la comprensión de la forma de los entornos físico-espacial autoconstruidos como la articulación de recursos formales, materiales y socioculturales relacionados con el sujeto que los habita y su percepción, significación e identificación
- la elaboración de metodologías que aporten a procesos de toma de decisiones y producción participativos adecuados para diagnosticar, planificar y evaluar las acciones transformadoras de la realidad
- la elaboración de proyectos-procesos que elaboren un programa de soluciones progresivas y evolutivas.

Siguiendo a (De Paula)<sup>15</sup>, **los desafíos de este complejo proceso de intervención** reclaman comprender un entorno social como producto espacio-temporal en procesos socio urbanos complejos que involucran problemáticas ambientales; comprender su producción tecnológica en sentido amplio; comprender un complejo programa de necesidades de diferentes escalas; involucrarse y aportar a sostener un proceso participativo.

### **Una propuesta experimentada para un plan integral.**

Las políticas públicas tienen que incorporar el desarrollo y **las metodologías participativas<sup>16</sup> con protagonismo popular en las decisiones, para estos procesos de proyecto.**

Sintetizamos aportes realizados por investigadores y profesionales en los que sustentamos el desarrollo de estas prácticas.

La metodología de trabajo de consultorios inspiradas en la práctica médica, se apoya en los fundamentos conceptuales de “arquitectos de la comunidad” elaborados por el Arq. Rodolfo Livingston; metodología adoptada y desarrollada para el trabajo barrial con organizaciones sociales que sostiene las propuestas de los Encuentros de Arquitectura Comunitaria, tanto nacionales como latinoamericanos, desarrollados desde 2010. En ellos se ha sistematizado la enorme experiencia de esta articulación desarrollada en los últimos 15 años para proponer una nueva modalidad de “servicio de arquitectura y hábitat”.

Sobre concepciones de metodología de participación, abordamos estas experiencias en forma crítica, ya que, como sostiene Javier Encina, el término participación viene siendo utilizado para diferentes propósitos, así como por diferentes actores y agentes sociales: como parte de lo discursivo y que no llega a plasmarse en prácticas; como excusa para iniciar cualquier tipo de cambio; como argumento indispensable para asegurar la eficacia de cualquier acción o como forma de control social. Generando una sustitución del contenido de la participación, para convertirse en un discurso que expresa, que es para el pueblo, pero sin el pueblo.

Ariel Jacobovich desarrolla una crítica muy aguda sobre las metodologías de “participación simu-

lada” y explicita nuevas concepciones para una participación protagónica y articulada, en la que sintetiza su experiencia en ciudad Roca Negra, en Lanús. Disponible en: [http://www.cafedelasciudades.com.ar/arquitectura\\_117.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/arquitectura_117.htm), “Construyendo ciudad junto al colectivo organizado”.

Consideramos necesario practicar la participación para la elaboración conjunta de diagnósticos, propuestas de resolución y proyectos coo- pensados en la Producción Social del Hábitat, aunque esta sea desprolija, inconstante, inacabada, impredecible, e implique conflictos y desorden, ya que favorece el desarrollo de las potencialidades humanas y la apropiación del conocimiento, de lo propuesto y de su realización.

Fermin, Estrella sostiene en su libro *Vivienda productiva, urbanismo social, generación de empleo*, que “la comunidad es el motor fundamental en la solución de sus propios problemas, y los programas de vivienda social en todos sus aspectos deben organizarse **no para**, sino **con** la participación activa y democrática de las familias involucradas.”

Para esto la tipificación y simplificación de las diferentes tareas pone a la tecnología, al diseño y al diseñador al servicio de los usuarios y no a estos al servicio de los diseñadores y de la tecnología. El objetivo del Diseño Participativo es facilitar la toma de decisiones y reducir con ello la posibilidad de errores.

Para incorporar activamente al usuario al mecanismo de decisiones de diseño urbano, funcional,

<sup>14</sup> DE PAULA, J., “La habitación como necesidad. El hábitat como satisfactor”, Ponencia RedUlacav, 2010.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> ROBIROSA, M., Observaciones sobre organización y estrategias de los sectores populares en vistas a una participación efectiva en proyectos y programas urbanos de desarrollo social y vivienda, 1992.

constructivo, de los espacios verdes productivos y las decisiones ambientales, nos valemos de consignas y tareas con el objetivo de consensuar las discusiones o adaptaciones de proyectos elaborados por el grupo de usuarios y el profesional como facilitador. Y hacer frente a los cambios en la etapa de proyecto, de obra, de uso y de ampliación. Los profesionales facilitadores deben ayudar a solucionar cada necesidad familiar **personalizando los diseños** sin encarecer su costo.

El abordaje de las diferentes problemáticas—sostenemos desde el TLPS—<sup>17</sup> necesita de una etapa de acuerdo con la comunidad respecto de las necesidades y sus satisfactores, que da origen a un trabajo conjunto y a la conformación de un equipo específico, y que permite la definición de tareas concretas en línea con los objetivos e intereses de las partes, para funcionar como articulación de los lineamientos proyectuales y vinculares de los participantes.

La tarea tiene una función estructurante y es bueno aclarar que, entre la primera prefiguración del proyecto y el acuerdo específico de las tareas por asumir y su alcance, pueden mediar cambios y reajustes que impactarán inevitablemente tanto en los objetivos y resultados esperados y, por ende, en el cronograma inicial como en la pertinencia de saberes disciplinares específicos o en el grado de complejidad del proyecto, lo que puede requerir también un ajuste en la composición del equipo. Esto exige abordar los proyectos con flexibilidad.

El desarrollo de la experiencia de organizar y sostener “consultorios de hábitat” en barrios, villas y asentamientos<sup>18</sup> para el abordaje de proyectos de diferente escala, familiar, grupos de familias, manzanas, sectores barriales nos permitió poner en práctica y conceptualizar metodologías de trabajo que permiten el desarrollo de estos **proyectos de procesos coautorales**.<sup>19</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

ALBERICH, Tomás. *Perspectivas de la investigación social. La investigación social participativa*, Colección Construyendo Ciudadanía, El Viejo Topo, Barcelona, 2000.

BARRETO, Miguel Ángel y LENTINI, Mercedes, con varios autores, *Hacia una política integral del hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en la Argentina*, Ed. Café de las Ciudades, Colección Hábitat, 2015.

BELLARDI, Marta y DE PAULA, Aldo, *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política N° 159, Buenos Aires, 1986.

BLAUSTEIN, Eduardo, *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*, CMV, Buenos Aires, 2001.

BOURDIEU, Pierre, *Espacio social y génesis de las “clases”*, em Bourdieu, 1984, (1990):281/310 (Versión original em *Actes de La recherche en sciences sociales*, N° 52-53, París, junio de 1984.)

BOURDIEU, Pierre, “Efectos de lugar”, en P. Bourdieu, (2000), *La miseria del mundo*, FCE, Argentina, pp. 119-124.

CLICHEVSKY, Nora, “Regularización dominial” ¿solución para el hábitat “popular” en un contexto de desarrollo sustentable?, en: Cuenya, Beatriz; Falú, Ana, *Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina*, Ediciones CBC, Buenos Aires, 1997.

CLICHEVSKY, Nora, “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización dominial en América Latina”, 2000, disponible en: [www.aciamericas.coop/doctos/accesoalsuelo2005.pol](http://www.aciamericas.coop/doctos/accesoalsuelo2005.pol)

CRAVINO, María Cristina, *Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996, entre la autonomía y el clientelismo*, 1999.

CRAVINO, María Cristina, *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, UNGS, 2006.

CRAVINO, María Cristina, *Vivir en la Villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*, ICO-UNGS, Buenos Aires, 2008.

<sup>17</sup> Disponible en: <http://www.tlps.com.ar/seminario-teorico-practico/bibliografia/Cuaderno de Formación del TLPS. N!1. Pag.13>

<sup>18</sup> Se han abordado problemáticas ligadas a la vivienda, el equipamiento, la infraestructura y el espacio público en barrios del AMBA y de la CABA: barrio Carlos Mujica (Retiro), barrio Acuba (Lanús), Villa 21 (Soldati), La Loma (Vte. López), barrio 14 de Noviembre (Alte. Brown), barrios La Juanita y María Elena (Laferrère), René Salamanca (González Catán), barrio Papa Francisco (Lugano).

<sup>19</sup> Para otros ejemplos de importante significación se puede consultar la ponencia: “En nuestro país, la importante experiencia realizada en el contexto de los Programas de Mejoramiento de Barrios; emergencia habitacional y de urbanización de villas y asentamientos”. Otro ejemplo destacado: “Consolidación urbana participativa de Jnane Aztout”, Larache, Marruecos. Llevada adelante por equipos académicos liderados por el Arq. Esteban de Manuel Jerez, de la Universidad de Sevilla.

- CRAVINO, María Cristina, *"Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el área metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años"*, Actas 14 Encuentro Red Ulacav, Buenos Aires, Argentina, 2008.
- DIEZ, Fernando, *Crisis de autenticidad. Cambios en los modos de producción de la arquitectura argentina*, Ed. Summa Libros, 2008.
- DI PAULA, Jorge, *La habitación como necesidad, el hábitat como satisfactor. 12 mitos a demoler para avanzar en la inserción de la problemática habitacional en la universidad y una propuesta*, en *Ulacav*, 2008, Inserción de las problemáticas habitacionales de áreas urbanas latinoamericanas en la formación docente, FADU, Buenos Aires, 2008.
- EQUIPO DE PASTORAL VILLERA, *La verdad sobre la erradicación de las villas de emergencia en el ámbito de la Capital Federal*, Mimeo, 1980.
- ESTRELLA, Fermín, *Vivienda y Urbanismo Social*, disponible en: [www.ferminestrella.com.ar](http://www.ferminestrella.com.ar).
- FREIRE, Paulo, *Pedagogía de la autonomía*, Siglo XXI, 1997.
- HARVEY, David, *Urbanismo y desigualdad social*, Ed. Siglo XXI, México [Varias ediciones en castellano a partir de 1976].
- LEFEBVRE, Henry, *El derecho a la ciudad*, Península, Barcelona, 1969.
- NEEF, Max y ELIZALDE, Antonio, *Desarrollo a escala humana*, Icaria, Barcelona, 1993.
- MERKLEN, Denis, *"Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires"*, en *Nueva Sociedad*, N° 149, mayo-junio, Venezuela, 1997.
- MORANO, Camila y LORENZETTI, Andrea, *"Documento conurbano bonaerense. Los distintos espacios sociales y sus personificaciones socioeconómicas"*, Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 1994.
- NEUHAUS, Susana, *Discurso hegemónico: vaciamiento de la subjetividad. Crisis, descomposición y recomposición de los vínculos*, Ed. Herramienta, Argentina, 2006.
- NÚÑEZ, Ana, *Los unos y los otros en la lucha por la apropiación del espacio*, 2002.
- ORTIZ FLORES, Enrique, *La producción social del hábitat*.
- OSZLAK, Oscar, *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Humanitas-Cedes, 1991.
- PAMPLIEGA DE QUIROGA, Ana, *Crisis social y su impacto en la subjetividad*, Ediciones Cinco, Buenos Aires, 2001.
- PEDRO, Beatriz, *Barrio María Elena. 23 años de experiencia territorial. De la exclusión a la reconstrucción del tejido social de resistencia y potencialidad contra hegemónica*, Ed. Herramienta, Argentina, 2006.
- PEDRO, Beatriz, *Universidad y práctica social. Reconstruir una práctica y un saber para la transformación. Trabajos y experiencias del Taller Libre de Proyecto Social*, Ed. Herramienta, Argentina, 2010.
- PEDRO, Beatriz, *"Buenos Aires, una ciudad desigual y excluyente en emergencia habitacional"*. *Rev. La Marea*, N°36, 2011.
- PEDRO, Beatriz, *"Abordaje popular de las necesidades de tierra, hábitat y vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires, en contextos sociales de urbanización expulsiva y excluyente"*, Ponencia, Coloquio Injaviu, 2011, Colombia.
- PELLI, Víctor, *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*, Nobuko, 2006.
- PELLI, Víctor, *"La necesidad como basamento técnico y político de la gestión habitacional"*, *Rev. Área*, N° 11, agosto de 2003.
- RIOFRIO, Gustavo, *"El hábitat de los sectores populares urbanos: las visiones de los pobladores"*, en *De marginales a informales*, Desco, Lima, 1990.
- ROBIROSA, Mario, *Observaciones sobre organización y estrategias de los sectores populares en vistas a una participación efectiva en proyectos y programas urbanos de desarrollo social y vivienda*.
- RODRÍGUEZ, María Carla, *Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*, Ed. El cielo por asalto, Buenos Aires, Argentina, 2005.
- RODRÍGUEZ, María Carla, *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*, Ed. Espacio, 2009.
- RODRÍGUEZ, María Carla, *"Desigualdad en el acceso al espacio. Territorio, pobreza y concreción de derechos: una relación estratégica"*, *Rev. Encrucijadas*, N° 51, UBA, 2011.
- SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián, *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2003.
- SVAMPA, Maristella, *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Co Ed. Siglo XXI y Clacso, Buenos Aires, 2009.

SZAJNBERG, Daniela, *Los nuevos asentamientos informales en la Ciudad de Buenos Aires*, Ediciones FADU, Nobuko, Buenos Aires, 2009.

TEDESCHI, Sebastián, *Por una política de vivienda respetuosa de los derechos constitucionales y de los Derechos Humanos*, CELS, Buenos Aires, 2003.

TORRES, Horacio, *Cambios socio territoriales en Buenos Aires durante la década del 90*, EURE, Vol.27, N°80.

TURNER, John, *Vivienda. Todo el poder a los usuarios*, Ed. H. Blume, Madrid, 1977.

## Capítulo II.

# DESPLAZAMIENTOS URBANOS.

**Autor:** Edgardo Contreras Nossa

La gentrificación o “*elitización* urbana” como fue definida por Neil Smith (2001) —con la intención de dar una traducción al castellano del neologismo inglés—, tiene varios matices reflejados en una abundante bibliografía producida en diferentes contextos, particularmente en el presente siglo. La gentrificación es un fenómeno bastante estudiado pero también muy debatido en la actualidad, puesto que es un término que se ha utilizado **para definir una gran variedad de procesos en el ámbito urbano.**

En el presente texto la gentrificación o la *elitización* urbana será entendida como un fenómeno que produce desplazamientos urbanos, se pretende analizar como **una consecuencia y resultado de otros procesos paralelos que se dan en el espacio construido:** esto es, como la consecuencia más visible del desarrollo de la ciudad bajo políticas públicas urbanas que responden a la lógica del capitalismo.

En este sentido, el análisis de los procesos de gentrificación recupera los aportes de algunos autores que los estudian desde una perspectiva económica. Desde este punto de vista, la variable económica es la que tiene la relación más fuerte con la *elitización* urbana, así “(...) la gentrificación es el producto esperado de la libre operación del mercado del suelo y de la vivienda” (1979:538).

El principal argumento de Smith para sostener su afirmación es la denominada “brecha de la renta o beneficio de la renta” (*The rent gap*): la diferencia entre la renta capitalizada del suelo dado su uso actual (precio actual del suelo) y la renta potencial del suelo que puede ser capitalizada mediante un mejor uso del suelo o un mejor aprovechamiento del suelo (precio futuro del suelo) (1987: 462-63).

En otras palabras, los procesos de desplazamiento se apoyan en el aprovechamiento de las denominadas rentas urbanas, generadas por la diferencia entre el precio del suelo actual y el precio del suelo futuro, producto de un cambio en el uso del suelo, del aumento del límite de construcción, por mejoras en los inmuebles o por obras públicas urbanísticas. La brecha se cierra mediante el proceso de *elitización* urbana, es decir que en aquellos lugares de la ciudad deteriorados donde los precios del suelo son bajos la renovación urbana los eleva, promoviendo la llegada de nuevos habitantes de mejor poder adquisitivo desplazando a los antiguos pobladores, por medio del aumento del costo de vida y de los precios de los bienes inmuebles (compra y alquileres). Así, la gentrificación es la forma de cerrar la brecha para poder apropiarse de la mayor cantidad de beneficios económicos, a través de las rentabilidades urbanas.

La *elitización* del espacio construido responde a una lógica muy dinámica, la del mercado inmobiliario; los movimientos del mercado del suelo pueden dar respuesta al deterioro físico progresivo de algunos sectores de la ciudad. El mercado inmobiliario tiene mayor dinamismo donde las rentabilidades del suelo son altas, es allí donde habrá más transacciones de inmuebles, en cambio en aquellos lugares donde el suelo es demasiado barato y no existen expectativas de aumento de los precios del suelo, las transacciones se verán reducidas.

**Los barrios deteriorados son producto de la falta de dinamismo del mercado de inmuebles,** cuando se promueven procesos de renovación urbana se activa de manera automática el mercado del suelo y con ello los precios en las zonas antes depreciadas. **Dado el lento proceso de abandono que evita el aumento de los precios del suelo y el proceso de renovación que acelera el aumento de los precios del suelo, se produce la “brecha de la renta”.** De esta forma se da el proceso de gentrificación, ya que los agentes inmobiliarios intentan cerrar la brecha de la renta urbana a su favor y como consecuencia se expulsa o se desplaza a los habitantes de bajos ingresos. Según Smith “el deterioro físico y la depreciación económica de los barrios del centro de la ciudad es estrictamente lógico, es el resultado ‘racional’ del mercado del suelo y de la vivienda” (1979:543).

La *elitización* urbana produce el desplazamiento de la población tradicional de bajos ingresos. **Si bien el desplazamiento y la expulsión de los antiguos habitantes es continua y progresiva, la renovación urbana y por consiguiente la gentrificación, terminarán por desplazar a todos los habitantes de bajos ingresos.** El desplazamiento es tratado como la salida no forzada, inmediata o futura de los habitantes; y la expulsión es entendida como la salida forzada inmediata, mediante la expropiación o mediante acuerdos económicos de indemnización. En última instancia, habría un desplazamiento no forzado de los habitantes que logren permanecer en los lugares objeto de renovación, mediante el proceso de gentrificación que aumentará el valor del suelo y el costo de vida, **siendo imposible para los residentes de bajos ingresos sostener el nivel de vida; como consecuencia se verán presionados a salir del barrio.**

El desplazamiento que se da no es únicamente material sino también simbólico, es decir que existe otro tipo de desplazamiento menos visible—invisible en muchos casos—, que tiene que ver con “la violencia psicológica, social y simbólica que representa el desplazamiento y desalojo” de la población tradicional, pero no solo de población residente, sino además de la población flotante que utiliza el espacio público para realizar sus prácticas cotidianas de sobrevivencia. En palabras de Janoschka y Sequera **“hábitos y conductas populares han sido declarados como ilegales y perseguidos incesantemente”**. En otras palabras la pobreza urbana y las prácticas populares han sido estigmatizadas, un ejemplo claro es el desalojo violento de vendedores ambulantes y de todas las actividades económicas informales, inclusive aquellas que tienen una representación cultural y artística. Esto significa la invisibilización de prácticas sociales y culturales, la criminalización de la pobreza, la limitación y la exclusión

en el uso del espacio público. Se hace necesario erradicar aquellas prácticas que están socialmente mal vistas, de esta manera **preparar el terreno para el proceso de gentrificación, puesto que las prácticas populares y la forma como las clases sociales populares utilizan el espacio público están estigmatizadas por las clases sociales más altas.** Así el “desalojo material se produce solo si previamente se han dado una serie de procesos simbólicos de exclusión y cambio del uso del espacio compartido” (2014: 9-11).

**La elitización urbana da cuenta de una serie de procesos que conllevan en su etapa inicial a la expulsión de los residentes tradicionales pobres y en su etapa subsiguiente al desplazamiento de los antiguos habitantes que resisten los procesos de renovación urbana.** No obstante la gentrificación de la ciudad responde no solamente a procesos de *elitización* residencial sino también comercial y del uso del espacio público, es decir que dicho proceso envuelve a los otros dos; **en otras palabras con la creación de viviendas para clases de altos ingresos será necesaria la creación de comercios para esta demanda solvente y por consiguiente el desarrollo de espacio público también será dirigido a dichas capas sociales.** Con lo cual es necesario, primero, generar la demanda solvente a través de vivienda para capas superiores a las que habitaban la zona—incluyendo el desarrollo del nuevo espacio público— y luego con comercios exclusivos dirigidos al consumo de categorías sociales medias—altas. En palabras de Díaz “el término gentrificación refiere exclusivamente un proceso de aburguesamiento de un espacio humano dado, lo que incluye comercios, residencias y espacio público” (2014: 23) aburguesamiento entendido como sinónimo del fenómeno de la gentrificación.

**La política pública urbana juega un papel fundamental en la promoción de procesos renovación urbana,** en esta línea produce legislación que priorizaba los proyectos de renovación en la ciudad y crea entidades e instituciones de capitales mixtos para acelerar los procedimientos. Según Díaz la administración pública tiene incidencia directa en los procesos de aburguesamiento urbano, puesto que **centran la planificación de la ciudad, de manera puntual con proyectos aislados de ciertas piezas urbanas,** pero no como parte de planes de desarrollo integral.

Así, el lema de estos documentos fue **la vuelta sobre la ciudad consolidada.** Abandonar el crecimiento irracional, sobredimensionado y depredador de suelo de las anteriores décadas y volver a centrarse en los abandonados centros urbanos, en especial en los barrios históricos, y corregir su prolongada degradación. Esto, en la práctica, supuso trasladar la misma vergonzante especulación, que había estado realizándose en las décadas anteriores en los frentes de crecimiento, a los centros históricos, lo cual se produce, además, en un contexto muy conveniente (2014: 42-43).

Los efectos más visibles del fenómeno de la gentrificación son transformaciones sociales, puesto que los nuevos pobladores tienen otro perfil social en cuanto a menor edad, baja composición familiar, un nivel de escolaridad y económico más altos—respecto a los habitantes antiguos que tienen características opuestas—, **destruyendo vínculos sociales ya establecidos allí por décadas** (Smith, 1987: 463). Transformaciones económicas a causa de nuevos espacios de consumo exclusivo como bares, restaurantes, cafés, generalmente propiedad de cadenas de inversionistas locales y extranjeros, que desplazan progresivamente a los comercios locales y tradicionales de los habitantes del sector, acabando con redemicroeconómi-

cas de sobrevivencia. En palabras de Díaz “(...) la sustitución de locales tradicionales por actividades con mayor rentabilidad económica a medida que un barrio se revaloriza” (2014: 21). Transformaciones físicas, debido a la imposición de nuevos modelos arquitectónicos y urbanos, en una especie de estandarización del paisaje donde todos los edificios se repiten, **rompiendo con la concepción espacial y el imaginario urbano de los antiguos pobladores**. En efecto, el desplazamiento o la expulsión de habitantes pobres preexistentes se dan durante todo el ciclo de la gentrificación, **ciclo que se cierra mediante el proceso de renovación urbana (con el cierre de la brecha de la renta) y que se puede reiniciar con un nuevo proceso de renovación urbana**.

En cuanto a la política pública urbana produce la depreciación del suelo y por tanto de las construcciones a causa, por un lado, de la poca inversión estatal en el sector y por otro, al hecho de decretar sectores de renovación urbana, **pero sin definir de forma clara las condiciones, las características y las consecuencias de la renovación**. El gobierno a través de la legislación urbana amplía la brecha de la renta —la renta del suelo—, **en un proceso lento que toma varias décadas** y que de forma paralela muestra un deterioro progresivo, así el gobierno contribuye directamente por acción, en la ampliación del beneficio económico sobre el suelo —las plusvalías urbanas—, mediante la redacción, la revisión y la actualización constante de la normativa. **El Estado es un agente económico inmobiliario más en la producción de la ciudad, siendo participe de los negocios privados en el espacio urbano construido**. En palabras de Smith “esta depreciación produce las condiciones del objetivo económico que hacen de la ‘revaluación’ (gentrificación) una respuesta racional del mercado” (1979: 545).

La *elitización* urbana es el resultado del cierre de “la brecha de la renta” en términos de Neil Smith, brecha generada por la diferencia entre las rentas urbanas actuales y las rentas futuras del suelo, producto de cambios en la normatividad, las plusvalías. Según Smith “la brecha de la renta es la disparidad entre el nivel de la renta potencial del suelo y la actual renta capitalizada bajo el presente uso del terreno” (1979: 545). Cuando el capital inmobiliario se desplaza hacia los lugares con mayor rentabilidad urbana—barrios ricos contribuye a la ampliación de la brecha de la renta, a causa de la devaluación del capital en lugares deteriorados, cuando esta brecha es suficientemente amplia el capital retorna a dichos barrios produciendo expulsión, gentrificación y el desplazamiento de clases sociales de menor poder económico: (...) **la gentrificación es un producto estructural del mercado del suelo y la vivienda**. El capital fluye donde la tasa de retorno es la más alta, y el movimiento de capital hacia los suburbios acompañado de la continua depreciación del capital en el centro de la ciudad, eventualmente produce la brecha de la renta. Cuando esta brecha se amplía suficientemente, la rehabilitación << para el caso, la renovación >> puede empezar a estimular las tasas de retorno disponibles en otro lugar, y el capital fluye de vuelta (1979:546).

### **Expulsión de habitantes**

Los procesos de desplazamiento urbano se dan en diferentes ámbitos, la condición esencial como vimos, es que se produzca un cambio importante en la magnitud de la renta urbana: “brecha de la renta”, según Smith. **Esto quiere decir que a partir de modificaciones en las políticas públicas urbanas (nueva infraestructura, cambios en la norma, urbanización)** se alteran las condiciones de los precios del suelo, que redundan en un aumento

automático de los precios de los inmuebles y por consiguiente de los alquileres. Con la llegada de nuevas infraestructuras públicas (vías, parques, plazas, equipamientos), los propietarios de los predios incrementan los precios de las propiedades, en lo que se conoce en la teoría de la renta como “precio de anticipación”: cuando los propietarios conocen de antemano la información de los futuros cambios de la norma. En otras palabras, el mercado actualiza los precios más rápido que las instituciones públicas. No obstante, este mecanismo desencadena otros procesos como la expulsión de antiguos habitantes debido al aumento de las propiedades y de los alquileres, con lo cual los habitantes que tengan la capacidad económica podrán permanecer en dicha zona, mientras que, aquellos que no tengan la respuesta económica tendrán que salir a barrios más periféricos. Por un efecto lógico del mercado “los precios se ajustan a las categorías sociales más altas” (Sabatini, 2015), precios que no pueden sostener en el tiempo las capas sociales de bajos ingresos.

La expulsión de habitantes tiene múltiples facetas y depende de cada caso en particular:

- Puede darse de manera forzada, mediante expropiaciones amparadas por la ley para el desarrollo de infraestructura pública, el principal argumento de los gobiernos es que prima el bien común sobre el bien individual, muchas veces se dan de forma violenta cuando no hay acuerdo entre las partes. Las expropiaciones generalmente están contempladas en la mayoría de normativas urbanas, **sin embargo son utilizadas de manera autoritaria para romper las estructuras existentes en la ciudad, sobre todo en barrios de auto-desarrollo y auto-gestionados**. La expropiación es una herramienta perversa, legitimada por la sociedad en su conjunto y utilizada como el comodín de todos los gobiernos de turno, si bien su lema es perseguir “el bien común sobre el particular”

termina operando como el último recurso para poder desarrollar la infraestructura pública, que en la mayoría de casos es caprichosa. En algunos casos los habitantes son relocalizados dentro del mismo barrio, en edificios de vivienda industrializados y homologados, habitantes que terminan por vender o alquilar su propiedad puesto que es más rentable que habitarla, buscan otra vivienda más económica dentro del mismo barrio o en otras localizaciones cercanas, reproduciendo las problemáticas habitacionales.

Estos nuevos complejos de vivienda **en altura rompen con todas las estructuras y las escalas barriales**, produciendo una privatización del espacio por medio de edificios que terminan siendo cerrados mediante rejas y con calles internas de uso exclusivo. En palabras de Topalov “modifica también las formas de ocupación de la vivienda, por ejemplo estableciendo normas de ocupación en función del tamaño de la familia. Contribuyendo a transformar las relaciones de propiedad” (1978:62).

Los habitantes que no llegan a ningún acuerdo para la expropiación y tampoco quieren hacer parte de la nueva reubicación, no tendrán otra opción que abandonar el barrio, entonces terminan siendo expulsados de manera directa, remunerados con precios bajos de las propiedades. Si no hay cooperación será necesario utilizar las fuerzas represivas del Estado para expulsar a los pobladores de manera violenta.

En la mayoría de los casos las expropiaciones son innecesarias, principalmente porque terminan por favorecer al mercado inmobiliario más que a los habitantes, detrás de las expropiaciones siempre hay un gran negocio de desarrollo urbano, si bien generalmente son para infraestructura urbana, las altas ganancias que proporcionan a los

contratistas y desarrolladoras terminan por imponerse ante cualquier necesidad colectiva. Los favores políticos se pagan mediante la asignación de importantes desarrollos de infraestructura que permiten importantes rentabilidades, puesto que las grandes constructoras financian las campañas políticas de los gobernadores.

- Puede ser una expulsión no forzada (no visible), por ejemplo a través del aumento de los precios, cuando se actualizan los precios de las propiedades también aumenta el costo de vida: nuevo barrio, nuevos vecinos y nuevos precios. Progresivamente van abandonando el barrio las clases económicas más vulnerables, entonces se da una restitución de población, llegan las clases con mayor poder económico que están dispuestas a pagar más por esas localizaciones. Estos procesos ocurren con mayor rapidez y frecuencia en aquellos barrios de localizaciones centrales, es decir, los que tienen una mayor capacidad de producir altas rentas urbanas, donde los precios del suelo eran bajos y por motivo de una combinación de circunstancias se elevan, producto de una importante inversión pública en infraestructura.

Este tipo de expulsión, la no forzada, es menos visible y a veces invisible. Se da al imponer nuevas condiciones de vida a los antiguos habitantes, nuevas condiciones sociales, económicas y de hábitat. Sociales al atraer nuevas categorías con mayor poder de consumo, que están dispuestas a pagar más por una mejor localización, en una especie de diferenciación social a través del ingreso económico. Económicas al promover prácticas económicas y de consumo diferentes a las existentes, con el cambio del perfil social llegan nuevas cadenas de comercio que elevan el costo de vida y que desplazan a la antiguas micro redes de comercio local, además de introducir prácticas de consumo estandarizadas (shopping, empre-

sas, marcas). Modificaciones en el hábitat cotidiano mediante nuevos espacios urbanos dirigidos a otras categorías sociales económicas, tipologías de vivienda repetitivas e impuestas, estandarización del paisaje mediante la adopción de espacios públicos copiados de otros lugares.

En otras palabras es la homologación del ciudadano mediante prácticas urbanas generalizadas y bien vistas, las que son mal vistas y están estigmatizadas tienen que ser erradicadas porque las categorías sociales más altas de la sociedad no las legitiman, no son ejemplo de buenas prácticas. **Smith sostiene que la gentrificación es el proceso de convertir las zonas de clases obreras en barrios para clases medias a través de la renovación urbana de la oferta de vivienda (1979:547).**

Cuando los barrios centrales estigmatizados tienen importantes inversiones en desarrollo se vuelven más seguros porque la fuerza pública hace presencia, ahora tiene control a través de la apertura de calles, plazas y de la instalación de equipamientos de seguridad. Las puertas están abiertas para la entrada de servicios urbanos que antes no tenían presencia (bancos, internet, televisión satelital y cable, hoteles, restaurantes), recorridos urbanos por estos barrios antes impenetrables. Llegan nuevos inversores que están dispuestos a pagar los nuevos precios de las propiedades, ya que ven en este lugar un nuevo polo de inversión para desarrollar diferentes negocios, de alguna forma existe un fetiche por los barrios marginales en diferentes sectores de la sociedad. Detrás de una gran inversión pública existe la intención de mantener el control en dichas zonas, antes estigmatizadas como foco de marginalidad, violencia y narcotráfico, es fundamental que haya un plan de urbanización así como un esquema de seguridad y control, una unidad de control fija y de reacción.

Ahora el barrio se pone de moda, de esta manera aparecen nuevos perfiles de ciudadanos con mejor capacidad de pago que los vecinos del barrio: extranjeros, ciudadanos bohemios, estudiantes universitarios, artistas, que ven en el barrio un posible lugar para vivir pero además resulta excitante vivir en una zona marginal. Los propietarios de las viviendas ven en ellos una importante posibilidad de negocios, puesto que están dispuestos a pagar más por alquileres que los antiguos habitantes, así como las nuevas cadenas de comercios que pueden pagar mayores precios de alquiler. De hecho prefieren alquilar las unidades a los nuevos habitantes que tienen mejor estabilidad económica debido a su condición laboral, siendo relegados los antiguos pobladores a las peores localizaciones dentro del propio barrio, incluso fuera de él. De este hecho se desprende que el desplazamiento lento y progresivo de habitantes pobres no se perciba, por el contrario se naturalice la restitución de poblaciones como un proceso normal e irreversible, sin dar cuenta que es un fenómeno netamente inducido e intencionado.

## BIBLIOGRAFÍA

DÍAZ, I. *¿Gentrificación o barbarie? Disciplinamiento y transformación social del barrio de La Alameda en Sevilla*. Atrapasueños 2014.

JANOSCHKA, M. SEQUERA, J. *Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina—una perspectiva comparativista*. ContestedCities, 2014.

Sabatini, F. *Gentrificación y mercados del suelo en América Latina*. Seminario UNAM, México. Mayo de 2015.

SMITH, N. *Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People*. En *Journal of the American Planning Association*, 45:4, 538—548. 1979.

SMITH, N. *Gentrification and the Rent Gap*, en *Annals of the Association of American Geographers*, v. 77, no 3.Sep. 1987, p.462—465.

SMITH, N. *Nuevo globalismo, nuevo urbanismo*. En *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 38. 2001, p. 15-32.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México, Edicol 1978.



## Capítulo III.

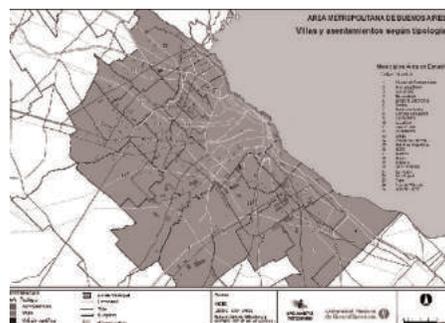
# BUENOS AIRES, URBANISMO DE LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN, Y ACCIONES POPULARES PARA HABITAR LA CIUDAD. 2015.

**Autora:** Beatriz Pedro

El área metropolitana Buenos Aires (en adelante el AMBA), expresando en sus formas la historia del desarrollo deformado de la Argentina, que ha configurado el territorio y el hábitat rural y urbano bajo las líneas y necesidades de monopolios extranjeros y grandes propietarios de la tierra rural y urbana, creció un 70 % en los últimos 40 años a expensas del despoblamiento de otras áreas del territorio nacional. Recibiendo en promedio cada 7 años una población equivalente a la ciudad de Rosario, reúne hoy 14 millones de personas –más del 35 % de la población total del país– en una pequeñísima parte de su territorio. Esto se acentuó en los últimos 10 años con las políticas económicas de hiper-especialización sojera, que concentrando en pocas manos la propiedad y explotación de la tierra rural, va desertificando el campo impactando también las ciudades intermedias del país.

La sintonía urbana de este proceso en el hábitat popular, desde el 2001 al 2013, se expresa con el salto en el crecimiento de villas y asentamientos<sup>20</sup> en todas las escalas urbanas del país. En la

Ciudad Autónoma de Buenos Aires han duplicado su población, sumándose dos procesos, el de expulsión del interior con la expulsión de los barrios, que generan los procesos de reconfiguración urbana en la ciudad, por encarecimiento del habitar.



Plano de localización de villas y asentamientos en el AMBA. Cravino, María Cristina y colaboradores. "Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años". Info-Hábitat Metropolitano. Univ. De Gral. Sarmiento. 2008

Las familias que se hicieron visibles en los medios, con la ocupación, represión y proceso de desalojo del Parque Indoamericano y en las distintas ocupaciones que ha habido desde diciembre a la fecha, vienen de esas villas y asentamientos, en los cuales, los expulsados del campo y el interior de Argentina<sup>21</sup>, y los migrantes de los pueblos hermanos, se cobijan en graves condiciones de precariedad y habitabilidad, y en el contexto del mercado informal de alquileres.

### Reconfiguración socio-espacial

La ciudad autónoma de Buenos Aires, núcleo del AMBA, se ha ido reconfigurando socio-espacialmente estos años, al profundizarse con el boom inmobiliario, una forma de construcción de la ciudad como objeto de negocios del capital financiero, entre ellos el inmobiliario con el objetivo de re-qualificar el territorio al servicio de las urbanizaciones de élite, de servicios al turismo, al juego, etc., entramados con el capital extranjero.

<sup>20</sup> Cita: "Los resultados obtenidos indican que en el AMBA existen por lo menos 819 "asentamientos informales", de los cuales 363 son villas, 429 asentamientos, mientras que en 27 barrios no se pudo identificar la tipología. En los 819 barrios viven poco más de 1 millón de personas con un promedio de 1.301 personas por barrio." Cravino, María Cristina y colaboradores. "Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años". Info-Hábitat Metropolitano. Univ. De Gral. Sarmiento. 2008

<sup>21</sup> Schwartz, Rodolfo. "La lucha por tierra, techo y trabajo". En este número de la Rev. La marea

Se alentó una forma de urbanización “salvaje” sin atención de tejidos sociales, infraestructuras ni condicionamientos ambientales, encareciendo y vulnerabilizando la vida urbana.

Distintas intervenciones impactaron, manteniendo y reforzando la centralidad de la ciudad de Buenos Aires en el área, en particular el desarrollo de la red de autopistas que facilitó la incorporación de tierras rurales periféricas al mercado de urbanización y se desarrollaron en relación con ellas cientos de barrios cerrados (en particular en la zona norte), enclaves comerciales y de recreación arancelada como los shoppings, parques temáticos e hipermercados. Estas intervenciones “disputan” las tierras urbanizadas buscando desplazar los asentamientos populares que han quedado en zonas con mejor conexión. En la ciudad los procesos de renovación asociados al turismo cultural (barrios de San Telmo, La Boca) y/o al desarrollo de actividades de servicios avanzados o banales (Abasto, Palermo Hollywood, Parque Patricios) acentúan los procesos de expulsión de sus habitantes.

### Un poco de historia de una articulación necesaria

La gestión de los gobiernos de la ciudad ha sido y es una herramienta al servicio de esos intereses, ya que con sus lineamientos y normativas orienta o desalienta las inversiones, consolidando el proceso de valorización selectiva del suelo, en curso en particular desde la dictadura militar del 76-83.

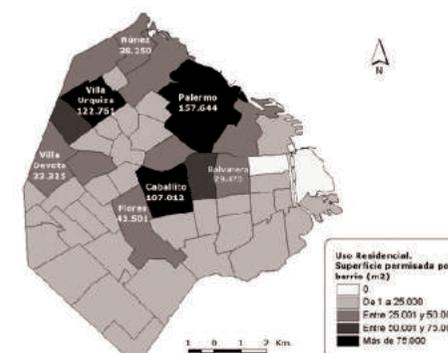
La apropiación de zonas de la ciudad para esos fines se ha hecho de diferentes maneras según el contexto social y político.

La gestión de los intendentes del proceso y su política de “ciudad para el que pueda pagarla”<sup>22</sup>, usó formas directas y represivas para expulsar a más de 200.000 habitantes de las villas<sup>23</sup>, liberando prioritariamente las tierras de la zona norte, como la de la villa del bajo Belgrano, Colegiales y Retiro; y formas indirectas de expulsión de los sectores populares al dolarizar y encarecer el precio del suelo, los inmuebles, los alquileres y las hipotecas. Al derogar la ley de congelamiento de alquileres vigente desde 1947, liberó inmuebles, lotes y tierras de las zonas más viejas de la ciudad -en particular del sur y del oeste-; muchos de esos inmuebles fueron demolidos para la construcción de la red de autopistas que, con el argumento de facilitar y ordenar el tránsito, facilitó el acceso hasta el corazón de la ciudad al producto del mercado de automóviles.

Este proceso tuvo un salto durante las Intendencias de Grosso y Domínguez bajo el Gobierno de Menem. Con la privatización de las empresas públicas se privatizaron también sus tierras, y esto permitió el inicio del nuevo y excluyente barrio de Puerto Madero, que se consolidó, creció y extranjerizó aun más desde el 2001 en adelante.<sup>24</sup>

A partir de la autonomía de la ciudad, en 1996, las decisiones sobre las tierras urbanas y en particular sobre las tierras públicas son compartidas y disputadas entre el Gobierno Nacional y el Gobier-

no de la Ciudad. Cientos de hectáreas de tierras del puerto, de las fuerzas armadas, de los ferrocarriles y otras empresas nacionales privatizadas o concesionadas, están bajo jurisdicción normativa del Gobierno de la ciudad pero son de dominio del estado nacional administradas por el Organismo Nacional de Bienes del Estado. A través de la operatoria de “iniciativa privada”, desarrolladores inmobiliarios pueden presentar al Poder Ejecutivo Nacional proyectos y propuestas para uso de esas tierras y esos bienes. En Presidencia de la Nación<sup>25</sup> hay varias propuestas buscando extender los beneficios de Puerto Madero hacia las zonas portuarias “residuales”, por ej. reciclando las arenas de Puerto Nuevo, la estructura abandonada del Hospital Ferroviario y edificios de las fuerzas armadas en hoteles y servicios para un puerto turístico de pasajeros.



Construcción. Uso residencial. Superficie solicitada para obras nuevas por barrio (m<sup>2</sup>). CABA. 2009

<sup>22</sup>Intendente Del Cioppo. 1982

<sup>23</sup>Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura. Eduardo Blaustein. CMV, 2001.

<sup>24</sup>www.corporaciónpuertomadero.com

<sup>25</sup>www.presidenciadelanación.gov.ar

Las tierras de los parques, y miles de inmuebles estatales de educación y salud, de herencias vacantes, de tierras de las expropiaciones de las autistas, entre muchas otras, están bajo dominio y jurisdicción del Gobierno de la Ciudad.

El actual gobierno de la ciudad, a través de las políticas urbanísticas (actualización de los indicadores urbanísticos de edificabilidad y alturas de edificación y cambios de uso) y la promoción de negocios inmobiliarios en diferentes zonas, en particular la zona sur de la ciudad (proyecto de Centro Cívico Siglo XXI en la zona de los hospitales neuropsiquiátricos Borda y Moyano, Parque Lineal del Sur en el barrio de Barracas en la zona de la villa 21-24 y alrededores, entre otros), ha incrementado la especulación con la tierra urbana, para su valorización selectiva.



Esquema espacializado de la densidad de población en la CABA. Atlas GCBA. Marzo de 2010.

Con el fuerte crecimiento que la construcción experimentó en la ciudad desde el 2003, respondiendo a esta lógica de tipo especulativo, el 70% de lo construido fue vivienda suntuosa y lujosa. Estos m<sup>2</sup> se concentraron en los barrios de Villa Urquiza, Caballito, Palermo, Puerto Madero y Belgrano, donde se construyó el 50% de todo lo construido en la ciudad, que se corresponde con el 10% de todo lo que se construyó en la Argentina en los últimos 11 años.<sup>26</sup>

### Proceso expulsivo

En algunos barrios, como Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Palermo, Coghlan y Núñez, se concentran emprendimientos inmobiliarios con un precio promedio del m<sup>2</sup> a estrenar de un departamento de dos ambientes rondando en la actualidad los U\$S 1.800, precio que en áreas privilegiadas de Belgrano o Barrio Parque supera los U\$S 3.500.<sup>27</sup>

Estos exorbitantes precios que pueden alcanzar las unidades nuevas, son imposibles de acceder para los vecinos de esos barrios por la falta de financiación accesible y no usuraria y para la clase trabajadora formal y los trabajadores precarizados y en negro que día a día dan batalla contra la inflación y la baja de poder adquisitivo.

Simultáneamente estas transformaciones en los barrios, modificando el entorno, los bienes y servicios, modifican el costo del habitar, volviéndose expulsivas del resto de los habitantes de los barrios, que no pueden sostenerse en los mismos. Se puede ver este proceso en el actual Palermo Hollywood, donde las viejas casas se han ido re-

ciclado como bares y restaurantes, cambiando al cambiar el uso, los vecinos de esos barrios, su tejido social y su vida urbana. Son "mejoramientos" al servicio del cambio de habitantes.

En el interior de la Ciudad se profundizan las desigualdades en materia de oferta inmobiliaria, seguridad, equipamientos, servicios, infraestructura, calidad ambiental y del espacio público.

Sobre la trama urbana histórica y la identidad de algunos barrios de la ciudad se encuentran fragmentos de ciudad sobre-equipados, donde se levantan ghettos verticales de privilegio. En otros barrios, por intervenciones que demuelen, invaden, oscurecen, la calidad de vida de los barrios se va deteriorando, agudizando en las zonas de hiper-densificación, como el barrio de Caballito, la situación crítica de la infraestructura de los servicios de agua, cloaca, electricidad y gas. Y ha avanzado la construcción de torres en zonas inundables como en la avenida Juan B. Justo y el barrio de Saavedra.

Del otro lado, se observan extensas áreas deterioradas en el sur y oeste de la ciudad, donde se refugia la población expulsada de otros barrios, a los que se suman los migrantes internos de la Argentina y de los países limítrofes. Villas, casas abandonadas, inquilinatos, conjuntos habitacionales deteriorados.

Encontramos los extremos de la pobreza y la riqueza en dos barrios porteños vecinos: La Boca y Puerto Madero ó al interior de un mismo barrio: Recoleta, donde conviven los más altos estándares de calidad de vida urbana con la Vi-

<sup>26</sup>Según datos denunciados por organizaciones vecinales del barrio de Caballito.

<sup>27</sup>Según datos denunciados por el Instituto de la Vivienda de la CTA

lla 31, llamada por sus habitantes Barrio Padre Carlos Mujica.

De esta manera el capital inmobiliario y financiero modela la ciudad, eligiendo dónde invertir, para qué usos y para qué sectores, haciendo cada vez más restrictivo el acceso a la vivienda para la mayoría de la población, dejando a los barrios de capas medias y barrios populares, y a las villas y asentamientos precarios, sometidos a esta forma de urbanismo excluyente.

### **Emergencia habitacional**

En los últimos años, con la reactivación de la economía se produjo una mejora en la situación social, en particular de los “nuevos pobres” que habían “caído en la pobreza” con la crisis de fines de la década del 90. Muchos pudieron reincorporarse al trabajo, por sus propios medios o con ayuda estatal. Sin embargo, con la continuidad de la precarización laboral, la inflación y los salarios con paritarias a la baja, muchos trabajadores son pobres o están bajo el nivel de pobreza; y la pobreza estructural, que no fue revertida, retroalimenta la situación de inaccesibilidad a la vivienda y al hábitat.

Esto fue configurando una situación de tal gravedad que en el 2004 la Legislatura declaró la emergencia habitacional en la ciudad.

Según distintas fuentes, como el “diagnóstico de

la emergencia habitacional en la CABA”, realizado por la FADU-UBA y el diagnóstico “Buenos Aires sin techo”, realizado por la Presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura, en el 2009<sup>28</sup> más de un millón de personas -cerca del 40% de la población de la ciudad- están afectadas. Entre ellas los sectores más empobrecidos, contratados temporarios y en negro, trabajadores informales que viven de changas, sin trabajo o con trabajo precario, se encuentran en situaciones habitacionales con graves deficiencias básicas. A los de alrededor de 500.000 que tienen necesidad de vivienda social, hay que sumar los inquilinos en riesgo de tener que dejar las viviendas ante las indexaciones y el aumento del valor de los alquileres. Miles de jóvenes matrimonios se hacían en casas de familiares.

Algunos números de los diagnósticos mencionados, detallan:

- más de 12.000 personas en 150 nuevos asentamientos emplazados en fabricas abandonadas, terrenos baldíos, bajo autopistas, depósitos desocupados, terraplenes ferroviarios, etc., espacios extremadamente precarios e inseguros;
- 170.000 personas en 16 viejas villas, pobladas, desalojadas y re-pobladas, algunas de más de 60 años como la Villa 20, o de más de 80 años como la villa 31, que siguen creciendo;
- aun hay familias erradicadas en 1967 bajo la Dictadura del Gral. Onganía, viviendo en dos núcleos habitacionales transitorios en que fueron alojadas transitoriamente hace 39 años;

- se calculaban 100.000 personas a julio de 2008 en inmuebles ocupados de manera irregular, viejas casas, galpones y edificios fabriles abandonados; muchos fueron desalojados violentamente por la Unidad de Control del Espacios Públicos (UCEP), organizada bajo el actual gobierno de la ciudad favoreciendo desalojos judiciales.

- cerca de 126.000 personas viviendo en inquilinatos y hoteles. De éstos el 70% en el barrio de La Boca, uno de los barrios más deteriorado de la ciudad y el 2do con mayor porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Hoy sometido a proceso de urbanización para el turismo y la declaración de distrito de las artes, que van ocupando casa por casa, expulsando a sus habitantes.

Y merecen mención especial los 56.000 habitantes de los conjuntos habitacionales construidos bajo distintas operatorias y gobiernos, que por fallas constructivas, obras inconclusas, irregularidades y falta de mantenimiento se encuentran en condiciones ruinosas. Estos grandes conjuntos se concentran en el área sur-sur y sur-oeste de la ciudad, en los barrios de Mataderos, Lugano y Soldati. Allí viven generaciones de familias hacinadas en departamentos. Por sus vidas han pasado desalojos, hiperinflaciones, pobreza, desocupación, precariedad y estigmatización.

### **Experiencias populares de abordaje de estas necesidades**

La magnitud, variedad y complejidad de la problemática y la lucha política y social en que se entra-

---

<sup>28</sup>Datos extraídos de diversas publicaciones:

-“Diagnostico de la emergencia habitacional en la ciudad autónoma de buenos aires”. convenio FADU-UBA / Ministerio de Derechos Humanos y Sociales – gcba. informe FINAL. Buenos Aires, Julio de 2008

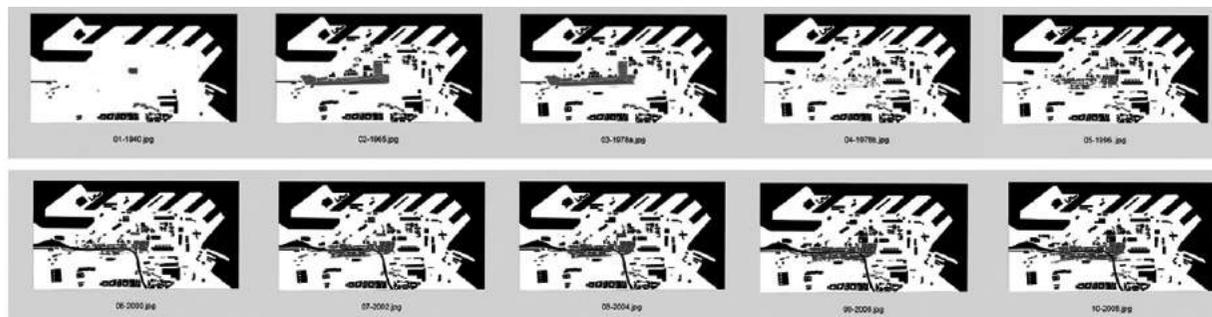
-“Buenos Aires sin techo. La ausencia de políticas de acceso a la vivienda: una violación a los derechos humanos”. Presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la CABA. Diputado F. Di Filippo- R. Andia 11- 2009.

ma se ve reflejada en las formas y metodologías con que los sectores populares han ido, a lo largo de los años, encarando el derecho a la vivienda y a la ciudad.

En los finales de la dictadura y la década del 80, una oleada de ocupaciones de tierras y de inmuebles, en la que estuvieron involucradas más de un millón de personas, sentó las bases de una autoproductión masiva de viviendas, con particularidades según las características del entorno urbano, construyendo zonas enteras del AMBA; se realizaron a contramano de las políticas explícitas de expulsión de población y en simultaneidad con los primeros barrios cerrados, y en la ciudad con el comienzo de los procesos de renovación y requalificación urbana.

Este proceso tuvo las siguientes características:

1- En el 1er. y 2do. cordón del GBA, se extendieron las tomas de tierras (de propiedad pública o privada) abandonadas por sus propietarios por su bajo valor inmobiliario, y generalmente en zonas no aptas para su habitabilidad o inundables. Impulsaron y desarrollaron, con distintos procesos organizativos, la producción de barrios íntegros con su traza de calles e infraestructuras. El primer barrio auto-planificado fue el barrio 2 de Abril en la zona de las cavas de Almirante Brown en la cuenca del arroyo San Francisco, y le siguieron cientos de barrios. Los más conocidos, sostenidos por procesos de organización comunitaria, fueron el barrio María Elena en Laferrere, y barrio El Tambo en Ciudad Evita, ambos en el partido de La Matanza. Su accionar inicial se concentró hacia



Crecimiento de la Villa 31 de Retiro.<sup>30</sup>

procesos de expropiación para la regularización del dominio, que permitiera el acceso a la propiedad de la tierra por cada vecino. Participaron en este proceso más de 1.000.000 personas según datos del Programa Arraigo.

Sobre los vecinos de estos barrios se ensañó la desocupación y el hambre de los 90, y se constituyeron en el corazón de los movimientos en que se organizaron los desocupados. La lucha y la organización por el derecho a la tierra fue una experiencia decisiva para la lucha contra el hambre y por el trabajo. En el desarrollo del proceso, se han constituido en motores de la urbanización de zonas enteras del GBA y fueron sus brazos los que construyeron viviendas, veredas, desagües pluviales y redes de agua a los barrios.

2- En los barrios principales de la ciudad, las ocupaciones de edificios abandonados fueron masivas, intersticiales, dispersas, desapercibidas; hacia 1991 involucraban unos 86.000 hogares<sup>29</sup>. Se ocuparon inmuebles de diversas tipologías (casas, edificios, galpones, fábricas, etc.) de propiedad tanto pública como privada. De las ocupacio-

nes de edificios surgieron las organizaciones de ocupantes e inquilinos, que re-significaron su programa con las mejoras y reciclaje de las viviendas ocupadas, consolidando su derecho a la ciudad y la centralidad. De este proceso surgieron las leyes de construcción autogestiva (Ley 341) que se sancionó en la CABA en el 2001.

3- Considerando los datos censales, en 1981, vivían 12.593 personas en las 17 villas que habían quedado en la ciudad insertas en diferentes situaciones urbanas, la mayoría en la zona sur de la ciudad. En 1991, su población había crecido a 50.945 personas<sup>31</sup>. El repoblamiento y reconstrucción de las villas fue un proceso de años; volvieron muchos de los erradicados bajo la Dictadura y se instalaron migrantes de países limítrofes, muchos trabajadores de la construcción y empleadas domésticas. Las formas organizativas y el programa que se fueron dando, reclamaba la radicación, las mejoras habitacionales y la infraestructura. Refugio de la población afectada por la desocupación de los 90, por la crisis del 2001, por las políticas de desalojos del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de

<sup>29</sup>Rodríguez, Carla. Autogestión, políticas del hábitat y transformación social. Ed. Espacio 2009.

<sup>30</sup>Fernández Castro, Javier. Proyecto de Urbanización de la Villa 31. www.fadu.uba.ar

<sup>31</sup>Cravino, María Cristina. Las villas de la ciudad. Ed. UNGS. 2006.

M. Macri y la expulsión indirecta de la población de los barrios con procesos de renovación, su población ha crecido hasta llegar, según el censo 2010, a 170.000 personas; y continúan creciendo<sup>32</sup>.

Las luchas de los habitantes de las villas puso en la Constitución de la Ciudad, la reivindicación de su derecho a la radicación definitiva, lo que disparó procesos de urbanización, la mayoría con enormes dificultades. Desde el 2001, la necesidad de darse organizaciones independientes de los gobiernos, alentó la organización por delegados de manzana en la Villa 31 y 31bis; esa lucha y la confluencia con profesores y estudiantes de la UBA, que se atrevieron a trabajar en este complejo escenario, formulando proyectos de radicación con urbanización sobre la base del reconocimiento del barrio como patrimonio histórico de la lucha por la vivienda, y del derecho a la ciudad y la centralidad, frenó la avanzada erradicadora del gobierno de Macri de los años 2007 y 2008. Esto abrió un proceso de gran complejidad política, para lograr la urbanización definitiva de la Villa 31 y 31bis.

### **Políticas públicas de vivienda y hábitat**

A este mar de necesidades coyunturales y estructurales, las políticas públicas de ambos gobiernos, el nacional y el de la ciudad, les dieron la espalda. Ambos gobiernos confluyeron en alentar el boom de la construcción y el acrecentamiento de la especulación con el valor de la tierra urbana. Ambos confluyeron poniendo por delante la disputa entre ellos por sobre las necesidades. Y ambos sólo

tuvieron respuestas represivas ante las familias que ocuparon el Parque Indoamericano, a los cuales desalojaron sobre la base del engaño.

El gobierno de Macri con la escandalosa desfinanciación y sub-ejecución presupuestaria, fue paralizando las pocas obras de los programas del Instituto de Vivienda de la Ciudad (ICV) entre ellas las construidas por autogestión, unas 2.850 viviendas. No son parte de su programa la resolución de estas necesidades. Puso las villas bajo jurisdicciones que tiene el centro en recuperar las tierras que ocupan, trabajando clientelística y coyunturalmente con las necesidades de sus habitantes. Alentó la estigmatización de sus habitantes, y los desalojos sobre la base de considerarlos usurpadores negando la gravedad de la problemática social.

Los Planes Federales de construcción de viviendas 1 y 2 del Gobierno Nacional<sup>33, 34</sup> previeron fondos para construir 11.000 viviendas, de las cuales entre el 2003-2009, en 6 años, se construyeron 2.213 viviendas, el 20%. Al ganar Macri, el Gobierno Nacional desfinanció los planes federales para la ciudad y canalizó las inversiones en forma directa a través de Fundaciones como la de la Asociación Madres de Plaza de Mayo que construyeron viviendas en Villa 15 y construyen 789 viviendas la zona sur. Esta operatoria que privilegió el uso de tecnología importada con el argumento de la urgencia en la resolución de los problemas, ha estallado al interior mismo de sus gestores y ejecutores, como fuente de transferencia de recursos públicos a empresas privadas.

### **Final abierto**

El problema de la vivienda y el hábitat en Bs. As. lleva la marca de un país dependiente y atrasado. La Ciudad se construye, se modifica y se ordena en función no de los intereses y necesidades populares sino de las corporaciones de negocios ligadas al capital financiero entramado con el capital extranjero.

Sólo excepcionalmente las organizaciones populares han podido imponer el reconocimiento de esas necesidades y medidas concretas para encarar su resolución, pero casi siempre después de procesos de lucha y movilización de meses o años, muchas veces enfrentando la represión oficial, basados principalmente en su propia organización y esfuerzo, sólo secundariamente con el aporte del Estado nacional o municipal, siempre en forma puntual y no generalizada en forma de políticas.

Encarar una solución efectiva y de largo plazo a un problema que sigue siendo acuciante requiere un programa que ataque las bases estructurales que cada día recrean las condiciones que expulsan a cientos de miles de su derecho a la ciudad mientras siguen volcando a la gran urbe nuevos cientos de miles provenientes del GBA, de las provincias o de países hermanos en busca de trabajo o de mejores condiciones de vida.

Otra política debería encarar la creación de una autoridad de región que planifique y gestione unificadamente políticas integrales de acceso

---

<sup>33</sup> [www.planificacionfederal.gob.ar](http://www.planificacionfederal.gob.ar)

<sup>34</sup>( 2012) Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el AMBA (2004-2009). María Cristina Cravino (Org.) Ed. CICCUS- Univ. de Gral. Sarmiento.

<sup>32</sup>(2011) Dirección de Estadísticas y Censos. GCBA.

al hábitat que contemplen el desarrollo urbano ambientalmente sustentable junto con el social en el AMBA, una fuerte intervención pública en el mercado de suelo, con el objetivo de regular su funcionamiento y evite la especulación inmobiliaria actual, ya que no hay política de vivienda sustentable sin política de suelo, porque de lo contrario cualquier subsidio a la demanda se transforma en renta del suelo. Créditos sociales del Banco Ciudad para vivienda vinculados al salario con preferencia en la atención a la primera vivienda. Programas habitacionales integrales en estrategias conjuntas con los habitantes y sus organizaciones y con el aporte de consultorios interdisciplinarios para la urbanización, el hábitat y la vivienda, (incluye trabajadores sociales, arquitectos, ingenieros, abogados, etc.) en villas, asentamientos, conjuntos habitacionales y barrios populares, para poder trabajar, con asesoramiento profesional, en forma participativa con los habitantes en su implementación.<sup>35</sup>

Se requiere otro urbanismo, sobre otras bases sociales y al servicio de los intereses nacionales y populares.

## BIBLIOGRAFÍA

CENSO NACIONAL 2010.

CRAVINO, María Cristina. (2006) *Las villas de la ciudad*. Buenos Aires. Ed. UNGS.

CRAVINO, María Cristina y colaboradores. (2008) *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los*

*últimos 25 años*. Info-Hábitat Metropolitano. Univ. de Gral. Sarmiento.

CRAVINO, María Cristina y colaboradores. (2012) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el AMBA (2004-2009)*. María Cristina Cravino (Org.) Ed. CICCUS- Univ. de Gral. Sarmiento.

RODRIGUEZ, Carla. (2009) *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires. Ed. Espacio.

SCHWARTZ, Rodolfo. (2011) *La lucha por tierra, techo y trabajo*. Buenos Aires. Editorial Agora. Publicación Digital. 300 pantallas.

## PUBLICACIONES DIGITALES

[www.presidenciadelanación.gov.ar](http://www.presidenciadelanación.gov.ar)  
Ley de iniciativa privada

[www.planificaciónfederal.gob.ar](http://www.planificaciónfederal.gob.ar)  
Plan Federal de Viviendas

[www.fadu.uba.ar/academica/cátedras](http://www.fadu.uba.ar/academica/cátedras)  
Fernández Castro, Javier. Proyecto de Urbanización de la Villa 31.

[www.fadu.uba.ar/relacionesinstitucionales/convenios](http://www.fadu.uba.ar/relacionesinstitucionales/convenios)  
"Diagnóstico de la emergencia habitacional en la ciudad autónoma de Buenos Aires". Convenio FADU-UBA / Ministerio de Derechos Humanos y Sociales – GCBA. Informe final. Buenos Aires, Julio de 2008.

[www.gcba.gob.ar/legislatura](http://www.gcba.gob.ar/legislatura)  
(2009) "Buenos Aires sin techo. La ausencia de políticas de acceso a la vivienda: una violación a los derechos humanos". Presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la CABA. Diputado F. Di Filippo- R. Andía

[www.gcba.gob.ar/atlas](http://www.gcba.gob.ar/atlas)  
(2006) Informe de Situación. Desalojos de "nuevos asentamientos Urbanos". Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

---

<sup>35</sup>Muchas de estas propuestas son parte de programas de movimiento políticos y sociales que recogen en su seno múltiples afluentes de años de lucha popular, social y política en la ciudad.



## Capítulo IV.

# LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SANEAMIENTO BÁSICO EN LOS BARRIOS INFORMALES. 300.000 HABITANTES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES CONDENADOS A VIVIR EN EMERGENCIA SANITARIA.

**Autores:** María Eva Koutsovitis y Jonatan Baldiviezo

### Introducción

La ausencia de planes integrales para una adecuada cobertura de los servicios básicos sanitarios en las villas de la ciudad de Buenos Aires es total. Esto genera una afectación permanente de la calidad de vida y la vulneración de derechos básicos como a la salud, al ambiente y a la integridad física. Para revertir esta situación es indispensable avanzar con la aplicación de la ley 148 que dispone la urbanización de todas las villas de la ciudad.

### Cuestión social

Luego de años esta promesa en la ciudad de Buenos Aires, como en la gran mayoría de las ciudades del mundo, está lejos de ser cumplida. En primer lugar, el propio Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) reconoce que la población en las villas de la ciudad pasó de 107.422 habitantes en 2001 a unos 275.000 en 2014, es decir, un crecimiento del 156%. Una de las principales características de las villas es que sus habitantes no son propietarios de la tierra que ocupan, esa es la raíz de la informalidad de sus construcciones. Esta cifra es modesta y ajena a la realidad en las villas. Los que en forma constante trabaja-

mos en las villas sabemos que existe una población generalmente invisibilizado en los censos y relevamientos poblacionales que incrementarían en cientos de miles la cifra proporcionada por el GCBA: los inquilinos que viven en las villas.

Las familias inquilinas cuentan con serios obstáculos para ser censadas. Existen dificultades materiales para censar a las familias inquilinas en las villas en virtud de que los métodos que se adoptan no son adecuados. Los relevamientos poblacionales y censos suelen hacerse en forma rápida y sin advertir que en un inmueble conviven muchos hogares inquilinos con configuraciones distintas a los edificios de departamentos o inmuebles de propiedad horizontal (PH) en el resto de la ciudad. Cabe recordar que el censo se hace en un solo día.

Pero la dificultad mayor es una cuestión social. Los "propietarios" en las villas, aquellos que se asentaron primero en terrenos de propiedad estatal o de otros privados y son los dueños de las construcciones, impiden que las familias inquilinas puedan ser censadas. Los inquilinos son ocultados o hasta amenazados para que no se censan. Las razones son múltiples, principalmente, los "propietarios" tienen el temor de que la incorporación de los inquilinos en censos oficiales irá en detrimento de

sus derechos. El Estado no ha mostrado un interés real en evitar esta violación de derechos.

La inexistencia de la comunidad de propietarios vulnera la igualdad de los ciudadanos en la ciudad. También existe otra cuestión que lesiona en forma grave la promesa de igualdad de oportunidades urbanas. La población de las villas no cuenta con prestación de servicios públicos en igualdad de condiciones que el resto de la ciudad. Un sexto de la población de la ciudad padece las graves consecuencias de que cada uno de los servicios públicos sufra interrupciones continuas; sean extremadamente precarios y deficientes; no garanticen la salud ni la seguridad de los habitantes de las villas, y les generen ingentes gastos y pérdidas económicas.

Durante décadas los habitantes de las villas de la ciudad lucharon para que su derecho a vivir en la ciudad sea respetado y no sean desalojados en forma violenta o a través de mecanismos de presión más ocultos y lentos. Lograron obtener leyes significativas y de vanguardia como la Ordenanza N° 44.873 y la ley N° 148 que disponen la urbanización de todas las villas de la ciudad a través de una participación obligatoria y real de los representantes de los villeros.

Luego de más de dos décadas de incumplimiento de estas leyes, la posibilidad de solución habitacional y ambiental definitiva que constituye la urbanización se encuentra a mayor distancia por el aumento de la población, la densificación constructiva y una orientación de la política urbana dirigida a la mercantilización de los territorios villeros y a la expulsión de sus familias por el mercado.

En este contexto, la conquista de no ser desalojados violentamente no fue seguida de la construcción de infraestructura necesaria para que en las villas puedan tener acceso a los servicios públicos en las mismas condiciones (adecuadas y seguras) que el resto de la ciudad. **La desigualdad en el acceso a los servicios públicos no sólo concreta una de las discriminaciones urbanas y espaciales más vetustas de la ciudad, sino también es una afectación permanente a la calidad de vida, al derecho a la salud, al ambiente, la integridad física, etcétera.**

### **Situación actual de la infraestructura básica sanitaria**

Las obras que se realizan en las villas en cuanto a la infraestructura para la prestación de servicios públicos no responden a planes integrales de urbanización. Tampoco respetan la profusa normativa local, nacional e internacional vigente. **La ley de la ciudad N° 3.295 garantiza a todos sus habitantes el acceso al agua potable en cantidad y calidad suficientes para usos personales y domésticos como derecho humano fundamental. Sin embargo para quienes viven en las villas de la ciudad el goce de este derecho es utópico.**

**Miles de vecinos pasan largos períodos sin poder acceder al agua corriente.** Mujeres y niños recorren distancias significativas para aprovisio-

narse de agua. Varias veces al día, acarrean baldes y cacerolas con agua por estrechas calles por donde además circulan vehículos. Los baldes y cacerolas con agua luego deben subirlos por las escaleras caracol poniendo en riesgo su vida.

Los organismos responsables de ejecutar las políticas urbanas orientadas a las villas son múltiples, no sólo por los servicios públicos a prestar o por problemáticas a solucionar sino también por la superposición de atribuciones. La falta de claridad e información de competencias a los habitantes de las villas, y fragmentaciones en la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos se intensifica en lo que se refiere al servicio público de agua potable y saneamiento. La ausencia de planes integrales para una adecuada cobertura de los servicios básicos sanitarios se suma a la desarticulación entre los organismos de la ciudad responsables de llevar a cabo las obras de infraestructura.

El servicio público de agua y saneamiento en la ciudad se encontraba privatizado desde la década de los 90 hasta el año 2006, cuando se otorgó la concesión a la empresa AySA SA, cuyo capital pertenece en un 90% al Estado nacional y en un 10% a los empleados (Programa de Participación Accionaria).

AySA tiene la obligación de prestar los servicios de agua potable y desagües cloacales a todo inmueble comprendido dentro de las Áreas Servidas (son las que cuentan con cañerías del servicio en el frente de los inmuebles del área) o de Expansión de los límites de la concesión.

Las villas de la ciudad se encuentran dentro del área de concesión de la empresa AySA, pero en los hechos, esta únicamente presta el servicio público de distribución de agua potable y sanea-

miento hasta las periferias de las mismas. De acuerdo con lo que establece el marco regulatorio de la prestación del servicio público por parte de la empresa AySA, serán considerados usuarios de los servicios de agua potable y desagües cloacales los propietarios, copropietarios, poseedores o tenedores de inmuebles que lindan con calles o plazas de carácter público. Este ha sido el argumento esgrimido por AySA para no prestar el servicio en los asentamientos informales donde las calles y pasillos internos no se encuentran reconocidos formalmente como vías públicas. AySA únicamente se encarga de habilitar bocas de conexión en sus redes principales para que los habitantes de las villas puedan conectar la red interna de agua y cloaca.

Sin embargo recientemente AySA ha comenzado a ejecutar por primera vez en la ciudad, en la Villa 21-24 y en la Villa Saldías, los planes Agua + Trabajo (A+T) y Cloaca + Trabajo (C+T).

**Estos planes para la ejecución de redes de agua y cloaca, tienen por objetivo mitigar el riesgo sanitario en sectores populares y barrios informales a la vez que se propicia la creación de fuentes de trabajo mediante cooperativas conformadas por vecinos de la zona, beneficiarios de planes sociales y desocupados.** Esto demuestra que no existen obstáculos legales para que AySA realice intervenciones dentro del territorio de otras villas de la ciudad.

Por estos motivos, la responsabilidad de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento en el interior de las villas ha recaído en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en su carácter de garante de los derechos reconocidos a los habitantes de la ciudad, y de acuerdo con su deber constitucional de “promover el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”.

En la última década una gran cantidad de organismos en forma sucesiva y hasta incluso simultánea en diferentes villas, prestaron los diferentes servicios públicos. Esto dificulta detectar el organismo responsable a quien reclamar y la posibilidad de que estos se responsabilicen de sus obligaciones.

La mayoría de las redes internas sanitarias y pluviales en los barrios fueron ejecutadas y costeadas por los propios habitantes de las villas de manera precaria, sin ningún tipo de apoyo o asesoría técnica. **La infraestructura con la que cuentan las villas fue ejecutada sin tener en cuenta el crecimiento vertiginoso que experimentó en esta última década su población. Todo esto determina que la infraestructura básica se encuentre completamente colapsada.**

**La calidad del agua que consumen los habitantes de las villas no es controlada por ningún organismo estatal. Por lo tanto, quienes viven en las villas y no poseen suficientes recursos económicos para comprar agua envasada se encuentran destinados a consumir agua no segura.**

Mediante mangueras los vecinos, y en algunos casos cooperativas de trabajo, se conectan a las bocas que AySA dispone en la periferia de las villas trazando precariamente las redes internas de agua. Estas mangueras no se encuentran suficientemente enterradas y el tránsito vehicular determina que se pinchen o rompan frecuentemente. Cuando recorremos los barrios es usual encontrar numerosos puntos donde se observan pérdidas continuas de agua.

Desde el punto de vista de la infraestructura cloacal, algunas villas cuentan con pozos ciegos y otros con redes precarias conectadas a pequeñas cámaras que frecuentemente colapsan. Las

descargas de efluentes cloacales domiciliarios se realiza a estas precarias cámaras que se encuentran en los pasillos muy próximas a las viviendas e incluso dentro de los mismos domicilios.

Estas precarias redes cloacales, como en el caso del Barrio Carlos Mujica (Villa 31 y 31 bis), a veces se conectan a sistemas pluviales cuya existencia era anterior a la conformación de los asentamientos.

Varias villas de la ciudad se encuentran emplazadas sobre terrenos contaminados con metales pesados y sustancias peligrosas, como la Villa 21-24, Villa 1-11-14, Rodrigo Bueno, Ramón Carrillo y Villa 20.

**La ausencia de adecuados sistemas pluviales, el desborde de las precarias cámaras cloacales, la conexión de los conductos cloacales a pluviales existentes y la presencia de suelos contaminados, determinan que cada vez que llueve los habitantes de las villas se inundan con agua de lluvia contaminada con líquido cloacal, metales pesados y sustancias peligrosas.**

Si además la presión de agua y la oferta de agua disponible en los puntos de conexión dispuestos por AySA en la periferia no son suficientes, los habitantes de las villas conectan de manera directa a las redes internas motores para extraer la poca agua que circula. El uso masivo de motores chupando agua directamente de las mangueras determina que a través de las pérdidas y filtraciones de las redes internas ingresen efluentes y partículas contaminadas con líquido cloacal, metales pesados y sustancias peligrosas.

Es frecuente observar en las villas de la ciudad cómo los efluentes cloacales, en virtud del colapso de la red cloacal o de los pozos ciegos, se en-

cuentran en las vías públicas formando pequeños charcos de aguas servidas.

Un claro ejemplo de abandono y desidia es el Barrio Rodrigo Bueno, emplazado en terrenos ribereños de la ciudad anexos a la Reserva Ecológica. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde el 2012 no permite a sus habitantes el ingreso de materiales de construcción. Aguas servidas bajando por los pasillos, casas con peligro de derrumbe y riesgo eléctrico permanente por la ausencia de servicios básicos. Numerosas viviendas cuentan, en estas tierras de relleno con presencia de napas altas, con pozos ciegos. En marzo del 2015 se desmoronó un pozo ciego cobrándose la vida de un niño de 13 años.

**El costo social y ambiental de postergar la aplicación de la ley 148**

En lugar de brindar soluciones definitivas para la infraestructura sanitaria y pluvial, en los últimos años el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contrató la prestación de camiones cisterna, vactor e hidrocinéticos con el objeto de tratar la emergencia mientras ejecutaban las obras que permitirían una prestación permanente y segura del servicio. Estas contrataciones de emergencia se han hecho duraderas en el tiempo constituyendo la normalidad para muchos sectores de las villas de la ciudad. Numerosas familias periódicamente reciben la asistencia de los camiones cisterna que recargan los tanques domiciliarios, baldes y cacerolas con agua de dudosa calidad. Vactors e hidrocinéticos que periódicamente desobstruyen las colapsadas cámaras y conductos cloacales.

Estas prestaciones no son económicas; con el paso del tiempo y el monto de presupuesto asignado llegan a alcanzar sumas de dinero que hubiesen

sido suficientes para la ejecución de obras de infraestructura definitiva. Detrás de la emergencia social y ambiental suelen estar las ganancias de empresas que lucran con el sostenimiento de estas condiciones de emergencia. Tampoco esta solución transitoria ha alcanzado para garantizar el acceso al agua potable a todas las familias de las villas o para evitar el colapso de los pozos ciegos o cámaras sépticas.

El elevado riesgo sanitario y ambiental al que se encuentran expuestos los habitantes de las villas se constata en la ocurrencia de enfermedades asociadas al agua, como diarreas, enfermedades de la piel, forúnculos, etc. **En los Centros de Salud y Atención Comunitaria (CeSACs) donde se brinda atención primaria a la población de villas, la mayor cantidad de consultas se deben a diarreas de origen infeccioso y parasitosis, forúnculos, afecciones en la piel y hepatitis, todas ellas enfermedades relacionadas con la falta de saneamiento y acceso al agua segura.**

Sin olvidar mencionar que en los barrios asentados sobre terrenos contaminados es frecuente que sus habitantes se encuentren contaminados con plomo. Este metal ingresa en el cuerpo humano al respirar aire contaminado, al ingerir alimentos contaminados, estando en contacto con suelo o superficies contaminadas y también durante el embarazo el bebé lo incorpora a través de la placenta. El plomo que ingresa al organismo progresivamente se deposita en los huesos y se acumula en la sangre. Los niños son el principal grupo de riesgo ya que su capacidad para absorber plomo es mucho mayor que la de un adulto. Los niños que no reciben una alimentación adecuada, con alto contenido en hierro, son más propensos a contaminarse con plomo. Un niño contaminado con plomo tiene comprometido todo su desarrollo

cognitivo, no puede crecer, no puede aprender, no puede desarrollarse plenamente.

La postergación de la aplicación de la ley 148, que dispone la urbanización de todas las villas de la ciudad a través de mecanismos participativos, vulnera el derecho básico a la vida.

### Conclusiones

**Frente a la grave situación de emergencia en que se encuentra el servicio de agua potable y saneamiento, el GCBA no ha adoptado ninguna medida integral o radicalmente distinta orientada a modificar las actuales deficiencias en la prestación del servicio.** No se vislumbra para el futuro un cambio de dirección, sino la continuidad de la prestación de emergencia a través de los camiones, vactors e hidrocinéticos y la realización de pequeñas y aisladas obras de infraestructura. El riesgo sanitario se suma al riesgo eléctrico, al riesgo de infraestructura y a la emergencia habitacional en el que se encuentran las villas de la ciudad. **Constituye una flagrante discriminación que tanto el GCBA como AySA no garanticen la misma calidad del servicio en las villas como sí lo hacen en el resto de la ciudad. La profunda distancia entre los estándares que el marco normativo establece y cómo se presta el servicio en las villas en la actualidad, implica una violación al derecho humano al agua, a la salud, al ambiente, a la calidad de vida y a la igualdad.**

Tanto la Constitución de la ciudad como las leyes de urbanización obligan al GCBA a otorgar prioridad a las villas dentro de las cuestiones urbanas de la ciudad a fin de garantizar una prestación adecuada del servicio de agua potable y saneamiento en las villas. Las soluciones no pueden ser parciales sino integrales dentro del marco del

proceso de urbanización e integración. Cualquier política que sea parcial o sin encontrarse en un proyecto de urbanización de las villas, serán regresivas e insuficientes.

**Sin duda urbanizar los asentamientos informales, ponerles nombre a las calles, desarrollar infraestructura básica para no inundarse cada vez que llueve y perder hasta los recuerdos, tomar agua segura, no enfermarse, permite además visibilizar la identidad de las villas integrándolas definitivamente a la ciudad.**

### La vivienda como derecho

La máxima “ Todos los animales son iguales, pero algunos animales son más iguales que otros” de la clásica obra “Rebelión en la Granja” sirve para graficar la situación en Argentina donde si bien todos los derechos humanos tienen jerarquía constitucional en los hechos algunos son más derechos que otros.

Este es el caso del Derecho a una vivienda digna y adecuada. A pesar de que el Derecho a una vivienda está consagrado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional y Tratados Internacionales, y tiene la misma larga historia de lucha y reconocimiento jurídico que el derecho a la educación y a la salud, no ha alcanzado en la Argentina la misma profundidad de desarrollo, respeto y cumplimiento.

Tres problemas son los que más destacan de la crisis habitacional:

**a) El incremento de las personas en situación de calle en las ciudades.** La solución principal que desde los gobiernos se ha dado es brindar abrigo en Paradores en cantidad insuficientes. Acá se

pone en juego la tensión de considerar el derecho a la vivienda sólo como un techo (parador) o como el acceso a una vivienda con las características que establecen los códigos de edificación, con disponibilidad de servicios, posibilidad de permanencia, en igualdad con el resto de la población, en definitiva, como el derecho a vivir en “seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

**b) El incremento de asentamientos y villas.** La ausencia de regulación del mercado inmobiliario, las planificaciones urbanas excluyentes y la falta de acceso a suelo urbano ha generado la explosión de ocupaciones de terrenos privados y públicos dando lugar a la conformación de barrios precarios (La organización TECHO a relevado alrededor de 1000 villas en provincia de Buenos Aires; en la Ciudad de Buenos Aires la población de villas aumentó casi un 200% en diez años llegando a ser 275 mil personas, un 10 % de la población porteña). Cientos de leyes de urbanización (en la Ciudad de Buenos Aires ninguna de las leyes de urbanización se cumplen) y de expropiación no están siendo respetadas. Un paso valioso es la creación a nivel nacional de la Secretaría de Acceso al Hábitat precisamente para garantizar el derecho a la urbanización. Lamentablemente el nuevo Código Civil no otorga ninguna herramienta nueva para legalizar la relación de los villeros con sus territorios. La discusión del nuevo Código Penal sigue sosteniendo el delito de usurpación creado por la Dictadura aún para grandes ocupaciones que debieran ser tratadas como conflictos sociales y no criminalizando a las familias necesitadas.

**c) La inquilinización de las ciudades y la indefensión.** El último censo mostró que en las ciudades más grandes de la Argentina el porcentaje de inquilinos aumentó. Desde la sanción de la Ley N° 23.091

de locaciones urbanas no se adoptaron medidas para proteger a los inquilinos y regular el mercado en su defensa. La inquilinización implica que muchas familias y trabajadores deben destinar alrededor de la mitad los salarios para poder alquilar.

Tres episodios en los últimos años son las principales expresiones de la grave crisis habitacional que se está viviendo en Argentina. La ocupación del Parque Indoamericano en Ciudad de Buenos Aires (2010), la ocupación de predios de la empresa Ledesma en Jujuy (2011) y la conformación y desalojo con topadoras del Barrio Papa Francisco en CABA (2014).

Luego de estos conflictos urbanos, la omisión de políticas habitacionales novedosas desde el 2001 intenta ser saldada con la puesta en marcha del PROCREAR y la creación de la Secretaría de Acceso al Hábitat anunciada en los últimos días para iniciar la urbanización de 100 villas.

Ambas políticas son focalizadas y fueron elaboradas pensando también como formas de reactivación económica. No constituyen una respuesta integral y universal para las necesidades de vivienda de la población. El derecho a la salud y a la educación dieron lugar a nuevos servicios públicos y a un reconocimiento institucional a través de la conformación de Ministerios respectivos. Esta discusión ha estado ausente en la última década respecto a la vivienda. **La única forma de lograr garantizar el derecho a la vivienda en forma universal, adecuada y regular es conformando un nuevo servicio público de vivienda que, entre otros aspectos, regule el mercado inmobiliario, un Ministerio encargado de ponerlo en funcionamiento y una ley de presupuestos mínimos a nivel Nacional.**

En la Argentina no se ha avanzado en esta dirección. Incluso el principio de la función social y

ambiental de la propiedad que permitiría caminar en este norte no fue reconocido expresamente en el nuevo Código Civil y Comercial aprobado, aún cuando fue un reclamo en las audiencias públicas realizadas en todo el país.

## BIBLIOGRAFÍA

MARÍA EVA KOUTSOVITIS, JONATAN BALDIVIEZO (2015). *Los Servicios Públicos de Saneamiento Básico en los Barrios Informales*. Revista del Plan Félix. Año 6 número 47 agosto 2015, Buenos Aires, Argentina.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS Humanos (ONU-Habitat) (2014), *Planeamiento Urbano para Autoridades Locales*, Nairobi, Kenia.

ENTE NACIONAL DE OBRAS HÍDRICAS DE SANEAMIENTO (2001). *Guías para la Presentación de Proyectos de Agua Potable*, Buenos Aires, Argentina.

KOUTSOVITIS, M.E, ONS, H. (2013). *“El saber técnico y su contexto”*, Ministerio de Educación, Buenos Aires, Argentina.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2006). *Informe sobre desarrollo humano 2006: Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

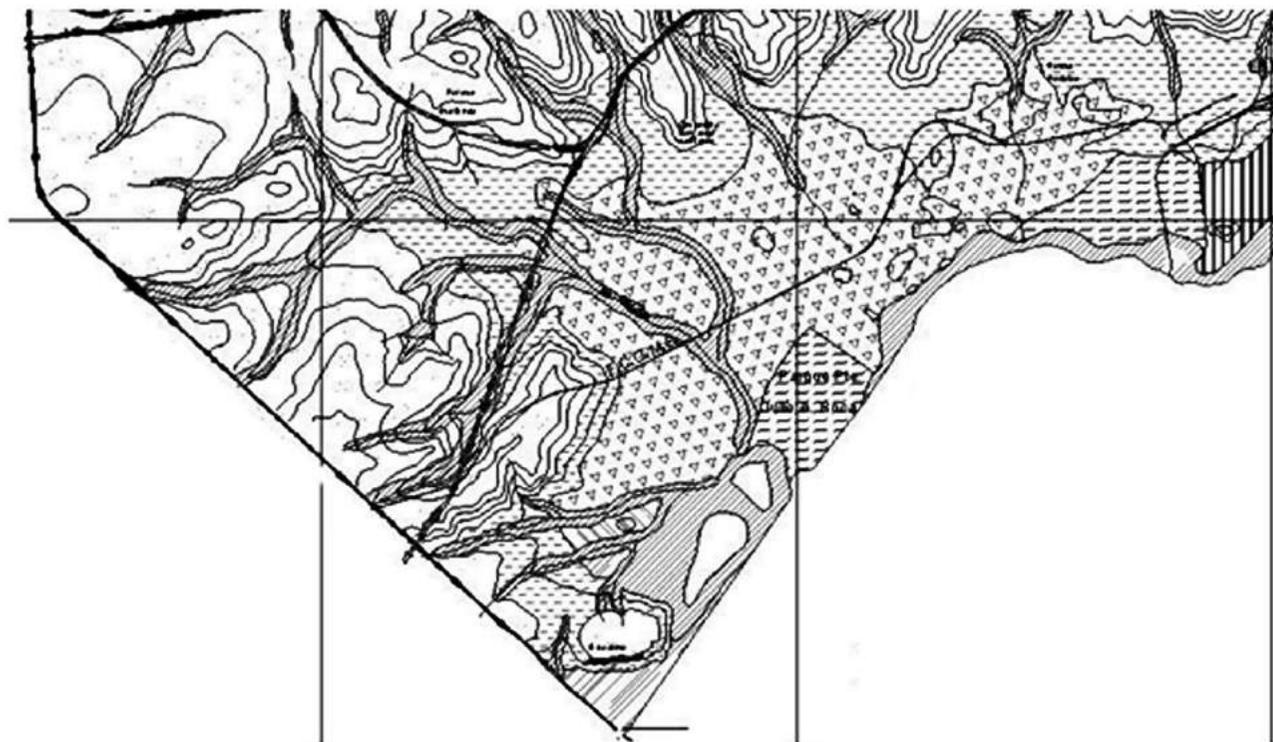
SEN, AMARTYA. (2000). *Desarrollo como libertad*, Planeta, Barcelona



## Capítulo V.

# LUGANO LABORATORIO. Las dicotomías del soporte geográfico, de las planificaciones oficiales y de las prácticas populares en la estructuración del sudoeste porteño.

Autor: Luis Wexler



### Introducción

Una intervención proyectual integral participativa en un espacio autoproducido por el hábitat popular requiere, como estrategia previa o eventualmente paralela, una profunda investigación de los condicionantes históricos, ambientales y sociales del sitio en cuestión. Reconstruir el contexto es también una tarea proyectual en la que es necesario delimitar los alcances temporales y espaciales desde un enfoque relacional que permita comprender las dificultades permanentes. Desvincularse de los diagnósticos oficiales es imprescindible para poder obtener nuevas lecturas críticas del sitio y no necesariamente las que se construyen para otorgar legitimidad a nuevos proyectos.

El hábitat popular se construye en contextos postergados en su consolidación. Los actores productores de la ciudad formal son los diseñadores que en la tabla rasa asignan las mejores tierras. Y reasignan constantemente las mejores tierras. Mientras que la autoconstrucción siempre acude a una vacancia. De una otra condición: lejanía, inundable, contaminada, insegura, residual.

El caso del sur de la ciudad de Buenos Aires resulta paradigmático. Una tierra lejana, inundable, contaminada, insegura y residual desde sus oríge-

Figura 1: Mapa geológico de la ciudad de Buenos Aires. Fragmento del sudoeste. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0004-48222004000300004](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0004-48222004000300004)

nes. Y contenida dentro de límites jurisdiccionales de la ciudad de mayor riqueza del país continúa retroalimentando esas variables.

Tanto el barrio Papa Francisco como la villa 20 han sido y son espacios de trabajo del Taller Libre de Proyecto Social dentro de la comuna 8 en los que todas las variables históricas, ambientales y sociales de la zona sur han influido en su conformación y desarrollo.

Ambos pueden entenderse dentro de una lógica secuencial (la toma del Papa Francisco como expansión de la Villa 20 y los reclamos de la mesa de urbanización de la Villa 20 deteniendo los concursos de 1000 viviendas y activando un proyecto participativo).

Nos interesa entonces poder trazar una genealogía del sur que permita comprender qué relaciones se han establecido entre todas las variables y de este modo intentar operar junto a los vecinos en aquellos aspectos que contribuyan a conformar mayores grados de inclusión, articulación urbana y justicia ambiental. El derecho a la ciudad encuentra en el sudoeste porteño su más importante interpelación.

## Contrastes

*...más allá de Barracas y La Boca, no había nada que ver. Allí el Riachuelo se convertía en una corriente de agua serpenteante y poco profunda con vueltas y revueltas interminables de poca utilidad para la navegación.*

**James Scobie. Buenos Aires. Del centro a los barrios. 1870-1910. p34.**

Los contrastes entre el trazado regular y el emergente, entre el territorio apto y el inhabitable,

y tantos otros en los que este trabajo se origina pueden rastrearse en diferentes planos de análisis. Es posible enumerar tanto contradicciones evidentes entre Lugano y el resto de la ciudad como también entender esas diferencias al interior del área en cuestión. Desde el punto de vista temporal algunos contrastes han existido crónicamente y otros han ido exacerbándose con el correr de los años.

No existe una pretensión de relato de tipo histórico de eventos contradictorios, tarea que brillantemente han desarrollado Scobie, Silvestri, Gorelik y tantos otros investigadores, sino que la intención reside en desagregar algunos aspectos como ambiente, infraestructura, parcela y cultura, y analizar la contribución de cada una de estas capas en la estructuración de un territorio desigual.

Nuestra presunción reside en plantear que la contradicción entre el emergente barrio Papa Francisco (2014) y su erradicación y planificación de barrio formal en la coyuntura contemporánea es parte de una contradicción recurrente del contexto, tanto en sus condiciones materiales como en sus prácticas y que por lo tanto conducirá a mayor tensión y mayor distancia en la voluntad de construcción de un territorio inclusivo.

Lugano es una referencia conceptual como área y para esta investigación no necesariamente se circunscribe a los límites actuales y formales del barrio. Estamos hablando del *sudoeste* de la ciudad (conocido como Comuna 8) y que incluye a Villa Riachuelo y Villa Soldati. Entendemos que en esta mirada amplia del sur de la ciudad Lugano sigue siendo baricentro.

Interpretamos como *ambiente* a aquella mirada que observará las particularidades geográficas del área, como su topografía, sus condiciones hí-

dricas, y también la alteración antrópica expresada en las canalizaciones y contaminaciones.

La referencia a *redes*, en este caso, estará orientada a las distintas construcciones de infraestructura de transporte, cómo han surcado este territorio y qué huellas y qué relación establecen con el territorio.

La *parcela* constituye el nudo de esta investigación sobre morfología urbana y es aquí en Lugano donde despliega una enorme variedad de la misma. Observaremos la dinámica formal desde los lotes rurales, los enormes predios de vivienda social (de parcela única) así como las parcelas convencionales, entre otras múltiples alternativas.

Las prácticas *culturales* remiten, para este caso, a la recreación y sus distintas escalas, miradas y actores. Nos interesará observar el uso del territorio como el experimento de los otros (el aeródromo, Interama, Creamfields,) en contraste con las actividades de la población residente (las ferias y fiestas bolivianas).

## Los condicionantes ambientales

La relación entre planicie y barranca, entre tierra y agua, es una relación fundante en la conformación de Buenos Aires y articuladora también de conflictos, como lo demuestra "Buenos Aires, a poco de ser fundada", una de las primeras representaciones de la ciudad que publica Ulrico Schmidl por primera vez en 1567 (Figura 2).

Antonio Brailovsky (2011) subraya que "la ubicación de Buenos Aires corresponde a una singularidad geográfica, que cumple con los requisitos necesarios para fundar una ciudad en el siglo XVI. En efecto, debería sorprendernos que hombres



Figura 2. Buenos Aires, a poco de ser fundada. Grabado de Theodor de Bry, ilustrando los relatos de Ulrico Schmidl sobre sus viajes al Río de la Plata.

tan distintos como Pedro de Mendoza y Juan de Garay hayan elegido el mismo lugar - con apenas un kilómetro de diferencia - para realizar sus respectivas fundaciones, teniendo esta costa tan dilatada como lo es la del Río de la Plata. Se trata del único punto de esa costa que combina un puerto natural, el Riachuelo, con una barranca elevada, libre de crecidas”.

Podemos pensar que Buenos Aires fue fundada en una *esquina conceptual* del encuentro entre el Río de la Plata y el Riachuelo.

### Ríos diagonales vs traza ortogonal

El soporte geológico de la mayor parte del AMBA es una planicie loésica, surcada por numerosos cursos fluviales. La erosión labró valles con sentido sudoeste-noreste (los ríos Arrecifes, Areco, Luján, Reconquista y Matanza, el arroyo Maldonado, entre otros). Las ondulaciones de las divisorias son paralelas al lineamiento de las fracturas que

existen en profundidad y son la expresión superficial de esas estructuras internas (Nabel y Pereyra, 2002). Pero la unidad geomórfica elegida por los españoles, la planicie de altura máxima de 30m constituye un rectángulo de alineación con los ejes cardinales puros. La geografía fluvial poseía una geometría que no influiría en el casco inicial de Buenos Aires pero que no tardaría en generar importantes contradicciones en la etapa expansiva.

### Río de la Plata vs Riachuelo

El territorio particular que nos convoca, la Comuna 8, es decir, el extremo sudoeste de la ciudad, comparte algunas características físicas con la Comuna 4 (ver figura N°3). Ambos son terrenos ribereños del Riachuelo, articulan porciones de barranca y la mayor parte de su superficie (57% en la Comuna 8 y 71% en la 4) se encuentra bajo la cota de 5m, otorgándole también la condición de inundabilidad (ver figura N°4).

### PORCENTAJE DE TERRITORIO SEGÚN NIVELES TOPOGRÁFICOS

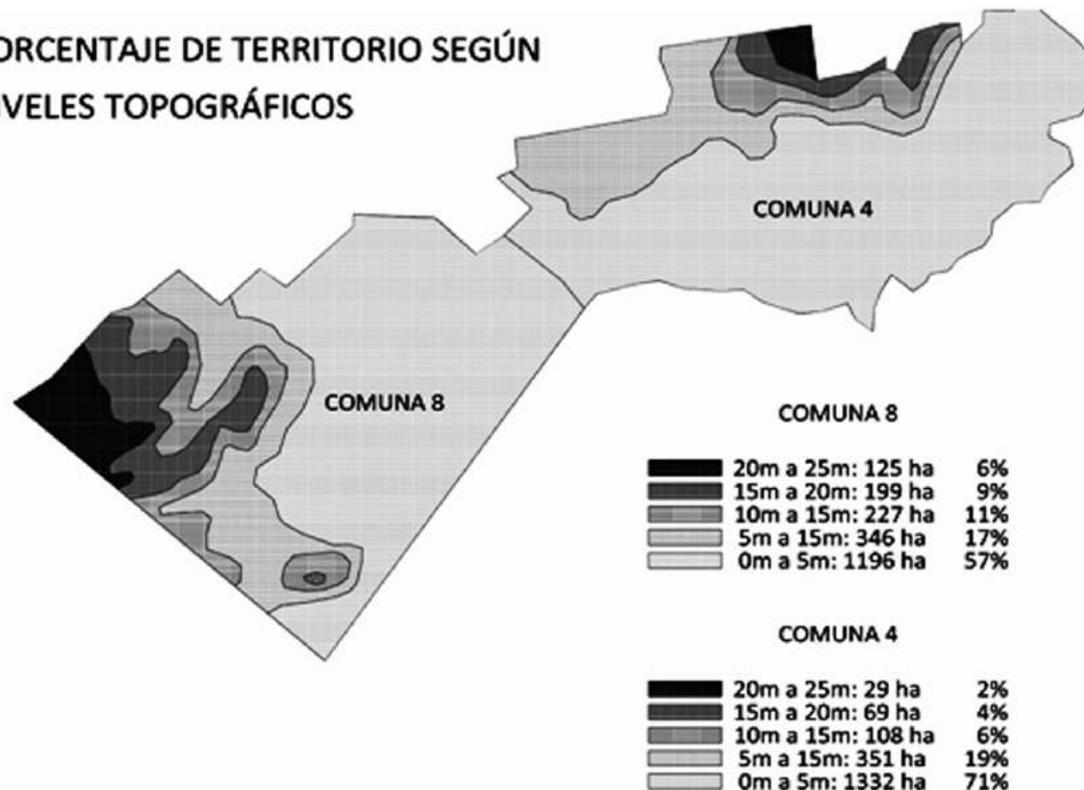


Figura N° 3. Porcentaje de Territorio según niveles Topográficos en Comuna 8 y Comuna 4. Elaboración propia en base a plano topográfico de "El paisaje natural bajo las calles de Buenos Aires." Nabel y Pereyra (2002).

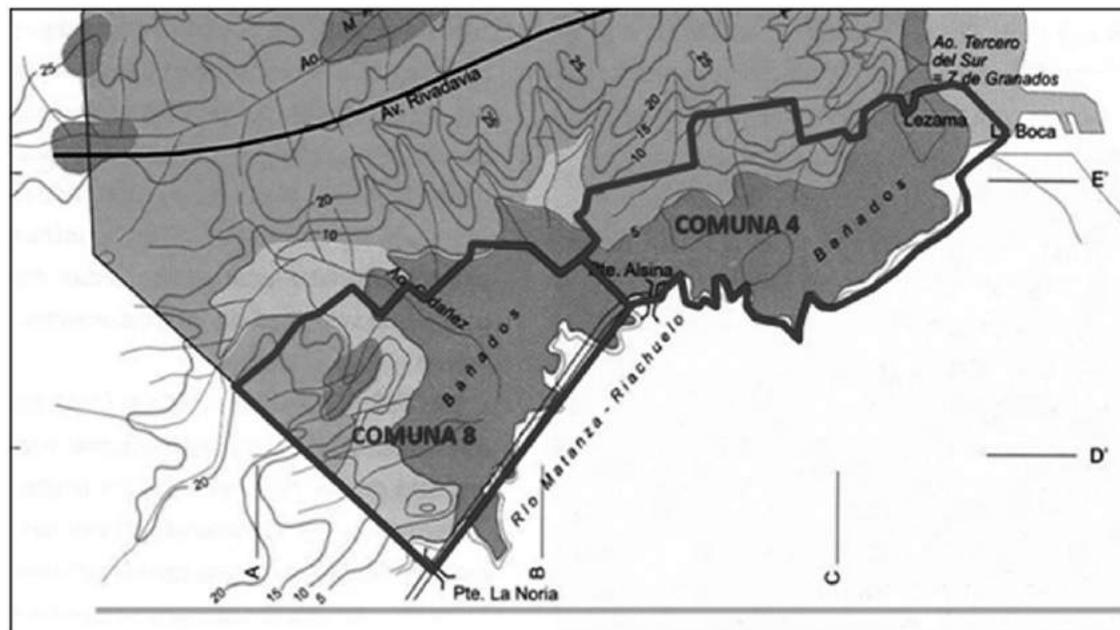


Figura N° 4. Areas inundables en Comuna 8 y Comuna 4. Elaboración propia en base a plano de inundabilidad de "El paisaje natural bajo las calles de Buenos Aires." Nabel y Pereyra (2002).

Las comunas 1, 2, 13 y 14 (Centro, Recoleta, Palermo, Belgrano y Nuñez) también son costeras y poseen importantes superficies bajo la cota de 5m. Estas comunas en la actualidad poseen indicadores socioeconómicos muy favorables (3,3 % de pobreza en promedio en contraste con el 16,9% en las comunas 4 y 8).

Una ciudad que anhela el Río de la Plata y que elude el Riachuelo.

### Desechos de cinco siglos

La aparente contradicción entre áreas inundables muy demandadas actualmente (el corredor norte de la ciudad de Buenos Aires) y bañados permanentemente evitados se devela al adicionar otra variable de análisis a la topográfica: la acción contaminante antrópica.

Nuevamente Brailovsky (2011) señala que una de las leyes de Indias establecía que las actividades contaminantes de la colonia debían instalarse

aguas debajo de las ciudades para no contaminar el agua de la población.

Aquí se define por siempre el destino de la cuenca Riachuelo. Si la ciudad hubiera sido fundada en Belgrano, probablemente el Maldonado hubiera asumido el mismo rol y destino.

Durante el siglo XIX se vislumbraron en la cuenca Riachuelo todos los estados posibles del *ganado: pastando* en los bañados de Flores<sup>36</sup>, en el *Madero* del Sur en Parque Patricios, en la radicación y expulsión de los de *saladeros* en 1871(año de la peste amarilla). Sobre este territorio se asientan los *frigoríficos*, muchas veces en las mismas instalaciones de los viejos saladeros; no parece existir hiatos entre los dos tipos de actividad (Silvestri, 2003: p173). En el siglo XX, además de los importantes frigoríficos de Avellaneda se consolidan definitivamente las *curtiembres* en Lanús desde la década del 40, siendo la principal actividad señalada por la crónica contaminación del Río.

En la crónica relación entre hábitat, industria, salud y pobreza resulta interesante recuperar algunas reflexiones del químico Manuel Puiggari, convocado como autoridad durante la peste, quien afirma que: "el problema no consiste en los saladeros, sino en el aumento de población", denunciando el hacinamiento en condiciones críticas, hablando de La Boca y Barracas: "trafico horrible, calles estrechas, extensión sin límites, subdivisión de las propiedades periféricas que garantizaban un cinturón verde a la ciudad" El Sudoeste era visto por Puiggari como un depósito de basuras, el verdadero problema en asuntos de infección. (Silvestri, 2003: p. 164).

<sup>36</sup>Según cita Silvestri en El Color del Río (p.156) se establecen tabladas para el reconocimiento del ganado en los bañados de Flores y en Barracas

Otra capa traumática para el valle del Riachuelo ha sido su condición de depósito de residuos. En distintos tramos de su cuenca (Parque Patricios y Bajo Flores) se han desarrollado dos de las experiencias más traumáticas a nivel ambiental de la historia de la ciudad. Ambas se denominaron “La quema” y resulta interesante pensar en la actualidad qué resonancias persiste ese territorio extenso, temido y ambiguo. El “barrio de las ranas” o “pueblo de las latas” surge en 1885 en los contornos de la primera quema y puede ser considerado el primer asentamiento informal de la ciudad de Buenos Aires. (Guevara en Paiva y Perelman, 2010). Junto a los peones de la quema el barrio era habitado por los marginales y excluidos de entonces. En el bañado del Bajo Flores, en un área inundable entre las calles Cobo y Curapaligüe hasta Avenida Eva Perón y Lacarra comenzaron a descargarse y depositarse todo tipo de residuos. Un relevamiento municipal de los años 60 exhibía para esa zona los menores índices de urbanización y el mayor déficit de cloacas, transporte y calles sin pavimentar, con el valor de la tierra más bajo de la ciudad. Alrededor de la “quema” se instalaron depósitos y fábricas, pero también villas de emergencia pobladas mayoritariamente por los migrantes internos que hacia la década del '30 llegaron a la ciudad atraídos por las expectativas laborales que prometía el comienzo de la sustitución de importaciones. En 1977 se clausura el vaciadero y se cierran los hornos crematorios además de la prohibición del cirujeo. (Paiva y Perelman, 2010).

Aproximadamente un siglo antes de la contaminación por metales pesados del predio anexo a la Villa 20, José Soldati establece la primera fábrica de plomo del país (Silvestri, 2003).

### Las pulseadas del agua: diques vs dársenas/ curvas vs rectas/ sur vs norte

La generación del '80 articuló contundentemente la relación entre límites territoriales, procesos agroindustriales y obras de infraestructura significativas financiadas por capital extranjero. La necesidad de un puerto de importancia para Buenos Aires así como la vocación de construcción de un canal industrial para el Riachuelo y la resolución de los límites de la capital provocaron huellas indelebiles en el desarrollo urbano porteño y discusiones que perduraron por décadas en el siglo XX.

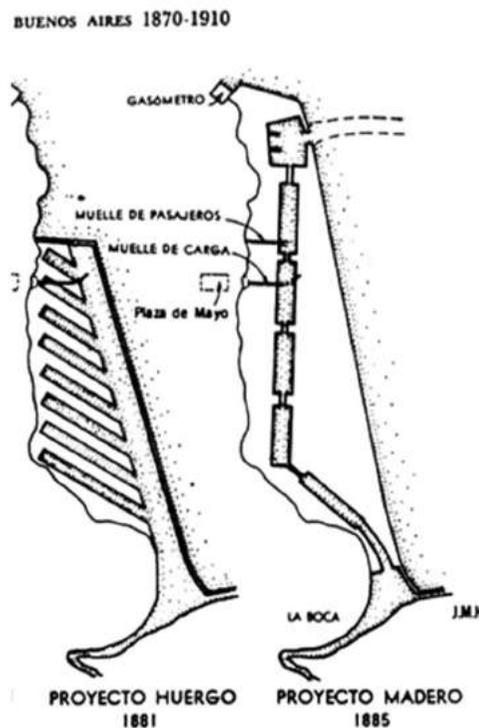


Figura 5. Proyectos de trazados del Puerto de Buenos Aires. En “Del centro a los barrios”. J. Scobie, p.98.

James Scobie abonará la hipótesis de dos bandos enfrentados en cada proyecto: la élite hispánica tradicional y las autoridades provinciales, adheridas al lado sur de Plaza de Mayo y vinculadas a la propiedad de la tierra (proyecto Huergo) vs el grupo comercial surgido a partir de la Independencia establecido al norte de la Plaza y las autoridades nacionales, bancos extranjeros, intereses exportadores (proyecto Madero). Afirma que “la construcción de Puerto Madero, en consecuencia, reforzó la centralización de la ciudad en Plaza de Mayo. Ella siguió siendo el corazón del prestigio, el poder y el dinero de la ciudad. Más que hacia el sur, como pudo haber ocurrido con el plan de Huergo, la ciudad siguió extendiéndose desde ese centro hacia el oeste y el norte.” (Scobie, 1977: p118).

Adrián Gorelik y Graciela Silvestri cuestionarán casi dos décadas después en “Imágenes al sur” algunas de las hipótesis de Scobie. Le ponderan elegir el conflicto del puerto como primer desequilibrio importante entre norte y sur y correrse de la historiografía habitual sobre la peste amarilla, pero, evaluando las propuestas de proyecto, tanto de Huergo como de Madero, no coinciden con Scobie en que hayan sido antagónicas. Afirman que ambas implicaban una desvinculación del río con la ciudad, una reconcentración de funciones en Plaza de Mayo, y un crecimiento hacia el norte. Luego Graciela Silvestri, en “El color del río” retoma una ponderación por el proyecto del Puerto del Riachuelo elaborado y afirma que “todo historiador del sur” tiene en Huergo su héroe técnico.

Así como habíamos afirmado que la posición relativa entre el casco fundacional y su primer río aguas abajo había determinado la suerte de la cuenca Riachuelo, al igual que Gorelik y Silvestri, vemos en la discusión del Puerto nuevamente un debate trascendente de consecuencias considerables respecto de la estructura urbana de toda la

ciudad y en el que vuelve a postergarse la oportunidad de jerarquizar el eje Riachuelo- Matanzas.

La idea de un canal recto industrial y navegable que erradicara los meandros estaba relacionada con la importancia que habían tenido los canales en la primera revolución industrial en Inglaterra, Francia y Holanda. Pero hacia fines del siglo XIX resultaba evidente que la aparición del Ferrocarril desplazaría la navegación fluvial. La ejecución de la rectificación entre Puente La Noria y Puente Alsina con una dársena hexagonal finalmente llegó en la década del '30, cuando el eje productivo del área metropolitana se desplaza, primero hacia General Paz y luego hacia el norte. El transporte por el río, opacado por la importancia de los ca-

minos, deja de ser fundamental (Silvestri, 2003). Los andariveles de los contextos, los proyectos y las obras parecen ensañarse en el sur generando importantes anacronismos al momento de las inauguraciones.

### Las paradojas de las redes de movilidad

Las complejidades del territorio de Lugano expresadas en el apartado anterior en términos geográficos también se expresan en su heterogénea variedad de transportes.

Así como hemos apreciado una geometría del soporte geográfico, las redes dibujan otra capa

superpuesta, que refuerzan con trazo grueso distintas cualidades de límites. Las importantísimas vías de flujos de movilidad esconden su condición de barreras. Que van delimitando las viejas parcelas rurales, aún visibles. Y en ese extremo sudoeste termina la ciudad misma. De los tres grandes límites de Buenos Aires (el Río de la Plata, el Riachuelo y la General Paz), la comuna 8 limita con dos. Ya creado el distrito federal, nuevas trazas generaron nuevos límites: el Ferrocarril Belgrano Sur, acompaña por momentos la cota de inundabilidad<sup>37</sup> y la Autopista Dellepiane, que nos lleva rápido a Ezeiza pero materializó otra frontera inventando un borde dentro de la propia ciudad.

Habitualmente, entre los atributos destacados de Lugano se menciona su importante conectividad. El Informe territorial para la Comuna 8 del Ministerio de Desarrollo Urbano (2014) destaca que: "existen una serie de ejes de circulación importantes dentro de la comuna. En sentido este oeste se destacan las avenidas Intendente Rabanal, denominada luego Coronel Roca, la avenida Francisco Fernández De La Cruz y la avenida Castañares. Por otra parte, también se destaca el camino 27 de Febrero a la vera del Riachuelo y la Autopista Dellepiane como principal conexión de la comuna (y el Suroeste del Gran Buenos Aires) con el área central de la Ciudad. Otras avenidas importantes son Eva Perón que sirve de límite entre la Comuna 8 y la 9, siendo a la vez un acceso desde el Sudoeste. En sentido Norte-Sur, se destacan una serie de arterias como la avenida Escalada, la AU 7 y, principalmente la avenida General Paz, la cual a su vez es el límite con el partido de la Matanza". Pero esta red es tributaria de un sistema de matriz central y radiocéntrico. Siguiendo a Dmchowsky y

Figura 6. Superposición traza original del Riachuelo y proyecto de rectificación.



<sup>37</sup>Graciela Silvestri lo detalla en El Color del Río: "Si comparamos un plano cualquiera del área Riachuelo hacia fines del siglo XIX con un de la tercera década del siglo XX, el cambio morfológico principal está otorgado por el ferrocarril. En lugar de las barrancas que representaban los límites naturales del valle, el Riachuelo aparece hacia 1925 prácticamente encerrado entre dos líneas paralelas de vías que lo flanquean en su curso como una nueva forma artificial.





## Parcelas al sur

El gran bañado de Flores comenzó a parcelarse con fracciones perpendiculares a ese Riachuelo sinuoso. El relevamiento topográfico de 1895, muestra dos proyectos consolidados en la traza en lo que constituiría una modalidad típica de ocupación del territorio durante el siglo XX: una fracción de lógica autónoma insular. Villa Riachuelo era un asentamiento de trabajadores de las primeras obras de rectificación del Riachuelo y el pueblo de Nueva Chicago se había conformado como una barrio para el área de los mataderos. Con trazado grueso recorre el plano la curva de nivel del límite de inundabilidad que separa la condición urbana de la rural. Estas fracciones hasta aparecen con sus dueños indicados: Olivera, Rufino, Demarchi. Otro apellido detecta un vacío junto a Villa Riachuelo en una franja aún a salvo del bañado. José Soldati entonces establecerá Villa Lugano en una franja longitudinal entre Nueva Chicago y Villa Riachuelo y logrará desviar el FFCC (como vimos en el apartado de transporte) a su



Figura 10. Fragmento sudoeste del plano topográfico de 1895. Recuperado de <http://trapalanda.bn.gov.ar/jspui/handle/123456789/10225>

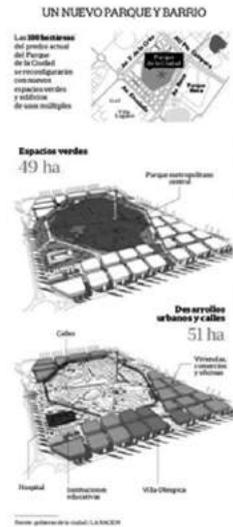
Figura 8. El premetro en el eje vertebral del Barrio General Savio. Fotografía personal de 1999. Figura 9. Mapa del Metrobus sur.

con la construcción de la Autopista y lo que siguió, que fue la construcción de la villa. Es allí donde ubican la ruptura de las viejas solidaridades y que coinciden con la aparición de otra población nueva a la que omiten”.

Luego de 80 años y reparando la ausencia de tranvías del plano de Scobie, el Premetro recorrerá el camino inverso al proceso de José Soldati. Si la operación Villa Lugano había sido la de construir la estación como primer paso a la urbanización, el premetro recorrerá en zigzag los diferentes desarrollos del área (Lugano I y II, el Parque de la Ciudad, el barrio Ramón Carrillo, etc) intentando reconectarlos en una lógica transversal generando dinámicas propias no dependientes del flujo hacia el área central, si bien conecta con la red de subtes en Plaza de los Virreyes.

El gobierno actual de la ciudad lleva 9 años de gestión y su política de transporte para la comuna 8 se enmarca en una serie de lineamientos que pueden caracterizarse como de “Urbanismo a la carta”. Según Victor Delgadillo (2014), “en las últimas décadas diversas ciudades latinoamericanas

han impulsado un conjunto de similares políticas públicas, programas urbanos y otras “recetas” urbanísticas para: confrontar distintas problemáticas urbanas, generar competitividad económica o construir una buena imagen de la ciudad”. Estas políticas que tienen como origen el plan de Barcelona 92 han ido generando un ciclo de retroalimentación entre políticas catalanas y latinoamericanas. En una apuesta optimista por un modelo de ciudad “pacificada” pero en el área de indicadores más críticos de la ciudad, en la comuna 8 convergen todos los programas ya implementados y cada uno portador de valores exitosos del marketing urbano: el proyecto (en ejecución) de Villa Olímpica, la bicicleta pública, el metrobús, la “urbanización” de villas. Como se aprecia en la Figura 9, la comuna 8 se encuentra en el medio de un flujo de escala metropolitana entre Puente La Noria y Constitución y se refuerza el rol de los corredores radiales en el fortalecimiento del área central.



que, sin la expansión total del automóvil, la calle constituyó el principal espacio para la articulación de lenguas, orígenes y costumbres del Buenos Aires en expansión.

Hay un rasgo muy particular de la Comuna 8 y es la proporción de parcelas atípicas en relación al tamaño convencional como puede apreciarse.

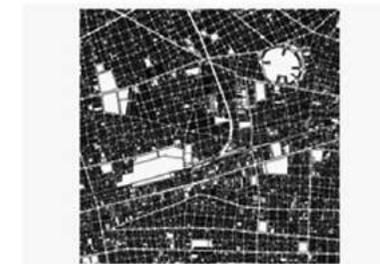


Figura 13. Relación entre amanzanamiento típico, atípico y grandes vacíos. Comunas 8 y 6.

Figura 11. Proyecto de urbanización 2017 del parque de la Ciudad. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1933910-el-parque-de-la-ciudad-se-reconvierte-con-edificios>

Figura 12. Fragmento sudoeste del plano Centenario de la Capital Federal. A.Bemporat. 1916. Recuperado de <http://trapalarn.gov.ar/jspui/handle/123456789/10225>

emprendimiento inmobiliario/industrial ya que, como mencionamos, radicará allí la primer fábrica de plomo del país.

El plano de completamiento amanzanado de la ciudad de Buenos Aires 1898-1904 fue para AdrianGorelik (1998: p138) “una de las medidas más importantes y de mayor consecuencia futura que se han tomado en la historia de esta ciudad” Aclara que la historiografía no advirtió cómo se había diseñado con una precisión milimétrica la traza de una ciudad completa sobre el desierto. El plano del centenario de la Independencia muestra dos ciudades. La de la traza consolidada y la de la traza ilusoria sobre el bañado.

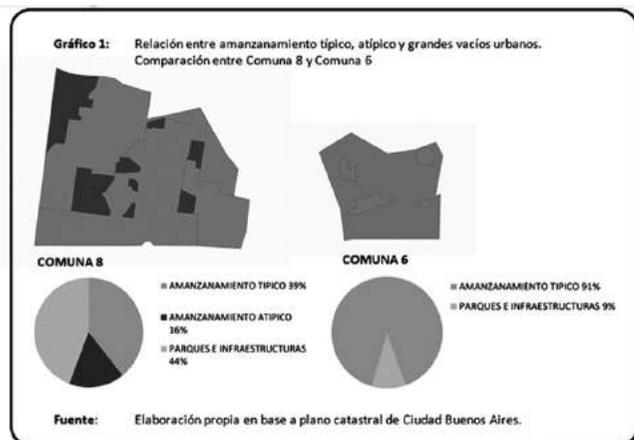
Pero lo que constituyó una revolución urbana homogeneizadora, comparable a muy pocos casos,

como el de Nueva York, y que difiere mucho de procesos de crecimiento de otras ciudades latinoamericanas (como Mexico y Santiago de Chile), se detiene en este rincón sudoeste frente a inundaciones y su autodegradación como depósito de residuos monumental y queda atascado en una condición de permanente de proyecto que llega a nuestros días como lo demuestra el último plan de amanzanamiento del Parque de la Ciudad que, salvando las distancias, parece reproducir el completamiento de la grilla anhelado en 1898.

Recordemos que los terrenos rurales se fraccionaban en manzanas que, a su vez, se fraccionaban en parcelas pequeñas como en el resto de la ciudad. La diversidad de dueños, constructores, usos, formas, colores y fachadas hacía de cada calle un mosaico particular en una época en la

Este fragmento de ciudad atípica desde su estructura parcelaria suscitará la mayor cantidad de conjuntos de vivienda del sector público y urbanizaciones precarias. Desde la década del '70 incorporan gran cantidad de habitantes que no pertenecen a la población original del barrio (Ostuni, 2012).

Dado que el análisis de villas de Lugano formará parte del próximo capítulo nos interesa evaluar cómo las urbanizaciones promovidas desde el estado han mutado en sus fragmentaciones, sus escalas y los ejecutores.



Recuperando la periodización de Dunowicz (2000) que distingue<sup>38</sup>:

- a. **1907-1945**/ el despertar de la problemática / Ej: conjuntos iniciales
- b. **1945-1955**/ la vivienda y las reivindicaciones sociales / vivienda peronista
- c. **1955-1967**/ el período de transición / vivienda posperonista

d. **1967-1983**/ la vivienda en la política local / conjuntos de las dictaduras

e. **1983-1997**/ la apertura democrática / relocalizaciones democráticas

f. **1997-2016**/ dificultades recurrentes / neoconjuntos, conflictos y neomanzanas

Ejemplificando las tres escalas resulta interesante cómo en los últimos períodos se recurre a lógicas anteriores. Coincidiendo con Ostuni (2012: p106), "la observación en profundidad del desarrollo de conjuntos habitacionales en Lugano invita a revisar esos debates y los supuestos en los

que descansan, al menos con el propósito de abrir algunos interrogantes. En particular, cabe pensar, por un lado, en qué medida la acción estatal constituye una respuesta efectiva a la demanda generada en el déficit habitacional del área; por el otro, si, en el marco de un proceso de implementación signado por las trabas, demoras y consecuentes apuros en la ejecución de las obras, no terminan desarrollándose iniciativas que reactivan la demanda insatisfecha de la población".

Período	Ejemplo	Parcela	Escala	Ejecución
1907/1945	Villa Modelo	individual	compacta	cooperativa
1945/1955	Barrio Balbastro	colectiva	media	estatal
1955/1967	Barrio A. Brown	individual	compacta	estatal
1967/1983	Piedrabuena	colectiva	monumental	estatal
1983/1997	Ramón Carrillo	individual	compacta	estatal
1997/2016	de las Victorias	colectiva	media	estatal



<sup>38</sup>En cursiva resumo algunas consideraciones sobre los períodos y agrego el período "f" a la lista.

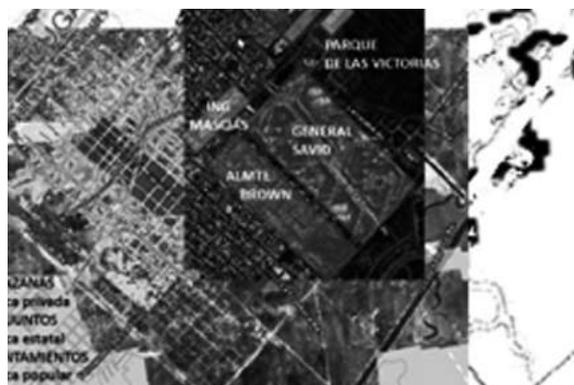


Figura 14. Lógica privada en manzanas, lógica estatal en conjuntos, lógica popular en asentamientos. Elaboración propia

### Lugano ciudad dual

La denuncia de Buenos Aires como ciudad dual (Gorelik&Peixoto, 2016) que rescata Gorelik en La ciudad y la villa de un joven Aldo Rossi adquiere en Lugano múltiples dimensiones al analizar sus prácticas culturales.

Villa Lugano, desde la elección de su nombre por Soldati como metáfora de la comuna suiza de montes y lagos pero con suave barranca y riachoha sido un territorio que permanentemente ha buscado su identidad fuera de sus límites oficiales pero la forjado en su condición de laboratorio urbano. Y es en ese repertorio de referencias, espejos y antítesis donde obtiene su esencia traumática pero la llave de su horizonte.

Los migrantes de países limítrofes duplican su proporción en la Comuna 8 en relación al promedio de Buenos Aires. El 46% de los extranjeros es boliviano y el 37% viene de Paraguay.

Algunos indicadores son también elocuentes respecto de las particularidades de la Comuna 8. Por

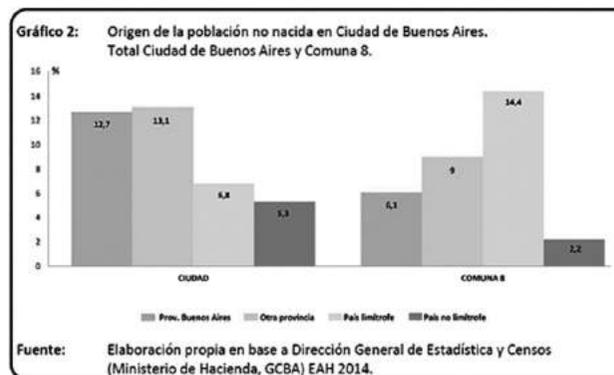


Figura 15. Origen de la población no nacida en Ciudad de Buenos Aires. Comuna 8. Elaboración propia

### AREA # 02008

Pais de nacimiento	Casos	%
BOLIVIA	20.365	46,56
PARAGUAY	16.597	37,94
PERU	2.265	5,18
URUGUAY	941	2,15
ESPAÑA	841	1,92
ITALIA	1.688	3,86
OTROS	1.045	
<b>Total EXTRANJEROS</b>	<b>43.742</b>	<b>100,00</b>
<b>TOTAL COMUNA</b>	<b>143.495</b>	

Figura 16. Países de nacimiento más representativos de Comuna 8. Censo 2010. Indec.

un lado se aprecia que casi el doble de personas trabaja en industria y construcción en este sector de la ciudad, pero los promedios de ingreso son casi la mitad que en el resto de Buenos Aires. También se aprecia que la subocupación y desocupación supera en alrededor de un 30% al promedio porteño. En la comuna 8 vive más de un

tercio de los habitantes de villas y asentamientos de toda la ciudad (Suárez y otros, 2014).

La Comuna 8 es la tercer comuna con más espacios verdes de la ciudad, después de la 1 (con la Reserva Ecológica) y la 14 (Palermo). Pero si se agregan al cálculo las 244 hectáreas del autódromo, las 100 hectáreas del Parque de la Ciudad y las 50 hectáreas del golf se posicionaría como la Comuna con mayor espacio vacante de la ciudad. Progresivamente los grandes predios van disminuyendo su superficie entre los usos deportivos privados, públicos, los conjuntos estatales, las urbanizaciones precarias y recurrentemente se apela a nuevos programas temáticos monumentales como la proyectada Villa Olímpica en ejecución.

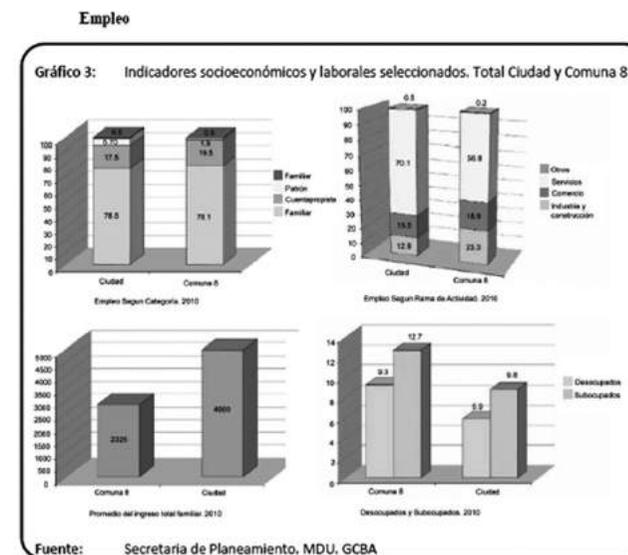


Figura 17. Indicadores Empleo/ Ingreso/ Subocupación y Desocupación Comuna 8. MDU.GCBA.



Figura 18. Localización de prácticas recreativas en Comuna 8. MDU.GCBA.

## Las prácticas recreativas del vacío y sus emergentes culturales

### A. Prácticas centrípetas/ Lugano como parques temáticos

Como tantos otros lugares de Argentina, Lugano ha sido visto como un territorio vacío, a consolidar, a conquistar, a rellenar, un bañado que significa un desierto. Todo está permitido en ese *terrain vague*.

**CAZA/** Lugano era ya un territorio salvaje en las prácticas de su fundador, José Soldati. Antes del loteo de 1908 solía venir a cazar<sup>39</sup>. Según Prignano (1991), los bañados eran un el lugar era un ecosistema prístino donde abundaban las nutrias, bagres, ranas, flores silvestres y todo tipo de pájaros autóctonos.

**AERÓDROMO/** Según Rodríguez (2007), “ante la falta de un lugar adecuado para las exhibiciones

aéreas y con el fin de evitar la dispersión de los pilotos en aeródromos improvisados y separados, se resolvió construir un aeródromo próximo al centro de la ciudad. Así, se aprovecharía de manera más efectiva las enseñanzas de los extranjeros, y se podrían organizar mejor los festejos del Centenario”. Se revela ya a Lugano como escenografía institucional y la ponderación de los pilotos extranjeros.

**AUTÓDROMO/** Juan Manuel Fangio había logrado el Campeonato Mundial de Fórmula 1 y Argentina estaba representada en el deporte mundial con José Froilán González. El presidente consultó a ambos qué necesitaban y automáticamente le pidieron: “Un autódromo mi general”. Perón dispuso de la construcción un autódromo como los que comenzaban a desarrollarse en Europa en el punto exacto en que la CABA y la PCIA de Buenos Aires tenían sus límites en un vértice formado por la General Paz y el Riachuelo. El Autódromo porteño fue inaugurado el 9 de marzo de 1952 y recibió su bautismo con el nombre de “17 de octubre”. (Mercado, 2016)

**PARQUE ZOOFITOGEOGRÁFICO/ PARQUE DE DIVERSIONES/ TORRE ESPACIAL/ GOLF/** Entre los 60 y los 80 se desarrolló un proyecto para el traslado del zoológico al Parque Almte. Brown. En 1978 se adjudicó al consorcio Interama el proyecto y construcción del parque zoológico. Habría 130 hectáreas para zoológico, botánico, parque geológico y acuario y 170 hectáreas para parque de diversiones. El zoológico no se realizó y sus terrenos fueron destinados a la creación del Parque Indoamericano. (Vasta, 2015). El Parque de diversiones contaría con una torre espacial de 200m en la que funcionará un restaurant a 160m de altura. El proyecto incluía una cancha de golf y

<sup>39</sup>Según “Lomas de Lugano, un club, un barrio”, recuperado de <http://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/documents/cronista10.pdf>

una urbanización. El diseño del Parque estuvo a cargo del representante de Disneyland. La Torre Espacial, también conocida como la Torre de Interramoa Torre de la Ciudad, resultó ser la estructura más alta de la Argentina, incluso de Sudamérica. Enclavada en el corazón del parque la torre es una estructura abierta que se visualiza desde cualquier punto de la ciudad: visión terrenal, visión aérea y visión marítima, puestas en juego en la dimensión del paisaje, capaz de construir nuevos significados en su relación la ciudad entre la "pampa" y el "río". (Fernandez&Carré, 2011). El club de Golf José Jurado existe desde 1983 y fue testigo de la toma y desalojo del Barrio Papa Francisco. "El 23 de agosto de 2014 el gobierno de la Ciudad desalojó el predio por los reclamos de los vecinos de Villa Lugano. Ese día varios socios jugaban al golf. Uno de ellos fue el ginecólogo Mariano Florio - Fue terrible. Estábamos a 20 metros de los disparos. Hace tiempo que le roban a los socios cuando vienen o se van del club, pero esto ya se desbordó".<sup>40</sup>

#### **FUTBOL: DEPORTIVO ESPAÑOL, CLUB ITALIANO, SAN LORENZO, HURACAN/**

En los años 60 la municipalidad entregó 16 hectáreas en el Bajo Flores al Deportivo Español, que desarrolló su ciudad deportiva en ese predio fiscal. En 1980 el Club Italiano compró 17 hectáreas que correspondían al Parque Almirante Brown. También San Lorenzo mudó su estadio y club al Bajo Flores en 1993 y Huracán obtuvo tierras para su predio "La quemita".

**COPA DAVIS/** El 19 de septiembre de 2006 se inauguró el estadio "Mary Terán de Weiss para 14500 espectadores en el parque Polideportivo Roca.

**CIUDAD DEL ROCK/** Dentro del Parque de la ciudad en 2013 se montó el parque efímero "Ciudad del Rock" que se usó en 11 eventos y costó 56 millones de pesos. "Se había planteado, desde la gestión de Mauricio Macri, como una alternativa a sitios como River Plate o Vélez Sarsfield; estos estadios, rodeados de barrios densamente poblados, generaron durante años muchas críticas vecinales. La idea era generar un espacio que vinculara al sur de la Ciudad con eventos de gran magnitud, con recitales internacionales, o que fuera escenarios de fiestas electrónicas. En un momento incluso se anunció la inauguración del predio con el famoso festival Rock in Rio; que finalmente no se concretó"<sup>41</sup>. Como en tantos otros intentos de invisibilización, la zona se presume vacía de vecinos.

**CREAMFIELDS/** En los años 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2014 el festival de música electrónica se realizó en el autódromo de Buenos Aires. Los diálogos de los asistentes en los foros virtuales abundan en expresiones de segregación: "en el autódromo? Malísimo..." "los muchachos de Lugano I y II se están relamiendo..." "la cantidad de autos que se van a partir..." "lo del autódromo es nefasto"<sup>42</sup>. También aparecieron mensajes como "toda la gente quejándose de que esta Creamfields fue una negrada, lleno de pungas por todos lados y negros villeros! Uno va a un festival para no encontrarse con este tipo de personas, y se las termina cruzando igual"<sup>43</sup>.

#### **B. Prácticas centrífugas / Lugano como ferias y fiestas típicas**

Para un análisis de las prácticas culturales ofrecido por los vecinos de la Comuna 8 es necesario revisar las profundas transformaciones a las que fueron sometidos en relación a la clausura del vaciado del bajo Flores, la prohibición del cirujeo y la clausura de muchas ferias en la ciudad. Cacciatore consideraba que las ferias resultaban molestas por los ruidos, olores y la suciedad que causaban, además de las molestias al tránsito y la degradación estética del área. (Canese Menazzi, 2013).

La consolidación de la inmigración boliviana y paraguaya en el área sur de la ciudad se realiza bajo una fuerte sospecha cuando no directamente rechazada. No existen propuestas integradoras desde arriba del Estado argentino, dirigidas a los migrantes para la formación de la nación argentina, tal como existieron en otros períodos históricos. (Grimson, 2005).

**FERIA DE LA ALASITA/** Se trata de una celebración típica de Bolivia del 24 de enero en la que los visitantes compran miniaturas de toda clase de elementos del hogar: dinero, automóviles, casas, materiales de construcción, ropa, electrodomésticos, comida, etc. que los asistentes encomiendan al Ekeko, para su conversión en realidad en el futuro. Se realiza en Parque Avellaneda pero a partir del año 2016 comenzó también a celebrarse en el Parque Indoamericano, en el Barrio Ramón Carrillo y en el Barrio Cildañez y otros 4 lugares del Gran Buenos Aires dando cuenta del importante alcance metropolitano de la inmigración boliviana.

<sup>40</sup> Artículo publicado en La Nación el 3 de septiembre de 2014 con el título: "Villa Lugano: jugar al golf en el medio de balazos".

<sup>41</sup> Publicado en Clarín el 24 de agosto de 2016

<sup>42</sup> Recuperado del foro <http://foros.hondaclub.com.ar/threads/36803-Este-a-%C3%B1o-la-creamfield-va-a-ser-un-embole...-y-mal-negocio-!!!-jajaja-jajaja-jajaja>

<sup>43</sup> Del sitio de Facebook "Más Seguridad En Creamfields BA"

**FIESTA DE COPACABANA/** En 1975 se realizó la primera Fiesta de la Virgen de Copacabana en el barrio Charrúa. Para explicar el sentido de la fiesta algunos manifiestan su catolicismo, otros se refieren a las tradiciones aymará quechuas y a la Pachamama, mientras otros más señalan que su peculiaridad es la hibridación misma. La mayor parte de los asistentes disfruta del espectáculo carnavalesco de más de treinta grupos de danza que provienen de diversos barrios de la ciudad, de diferentes provincias y en algunas ocasiones, propiamente de Bolivia (Grimson, 2005)

### Reflexiones provisionarias

*La integración del sur, sin embargo, es siempre incompleta, caótica, escasamente pensada en todas sus consecuencias; por eso hablamos de una compleja dialéctica, en estas áreas, de integración y separación con la "ciudad".*

**Graciela Silvestri,  
El color del río, P187.**

Un posicionamiento posible entre la batalla sur-norte que afirma Scobie y su relativización por parte de Adrián Gorelik y Graciela Silvestri es que es una pulseada que no depende de un proyecto,

de una idea urbana o de una obra monumental. Tal vez una conclusión provisoria es que el sur no necesita más ideas mesiánicas. No puede ser más un laboratorio con sus científicos elaborando sus fórmulas fuera del mismo.

Como hemos visto, todas las variables convergen en ampliar la brecha, desde la geológica hasta la cultural. Insistimos en proponer estas discusiones para detener la lógica conquistadora que lleva 500 años intentando domesticar un territorio complejo y atender en detalle las prácticas emergentes de una sociedad que procura construirse por sí misma ante carencias significativas de toda índole.

### BIBLIOGRAFÍA

BARELA, L. (2004). *El barrio en el recuerdo. Buenos Aires: el libro del barrio*. Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 11-35.

BALLENT, A. (2005). *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Universidad Nacional de Quilmes.

BRAILOVSKY, A. E. (2011). *Buenos Aires, ciudad inundable*.

CANESE MENAZZI, L. (2013). *Ciudad en dictadura. Procesos urbanos en la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983)*. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 17.

DELGADILLO, V. (2014). *Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas*. CadernosMetropole., 16(31), 89-111.



- DI VIRGILIO, M., GIL, A., OSTUNI, F., PEREA, C., VITALE, P. (2010). *La ciudad al sur de la ciudad: historia sociourbana de los barrios Villa Lugano y Villa Riachuelo*. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo.
- DMUCHOWSKY, J. Y VELÁZQUEZ M. (2016). *La movilidad transversal en la región metropolitana de Buenos Aires: Los casos de los corredores radiales sur, oeste y sudoeste. Mobilitas II*. 59-75
- DUNOWICZ, R., & REY, E. (2000). *90 años de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires*. Programa de Mantenimiento Habitacional, Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda, Secretaría de Investigación en Ciencia y Técnica, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ, L., & CARRÉ, M. N. (2011). "La muralla verde" Áreas verdes como dispositivo para disciplinar la población, *Gran Buenos Aires (1976-1983)*. Provincia, (25).
- GRIMSON, A. (2005). *Relatos de la diferencia y la igualdad: Los bolivianos en Buenos Aires*. Eudeba.
- GORELIK, A. (1998). *La grilla y el parque: espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Universidad Nacional de Quilmes.
- GORELIK, A. & AreasPeixoto (comp.) (2016). *Ciudades sudamericanas como arenas culturales*. Siglo XXI.
- GORELIK, A., & SILVESTRI, G. (1992). *Imágenes al Sur. Sobre algunas hipótesis de James Scobie para el desarrollo de Buenos Aires*. Anales del Instituto de ArteAmericano, 27(28), 93-104.
- MERCADO, MARCELO (2016). "Un autódromo, mi general". Recuperado de <http://carburando.com/notas/un-autodromo-mi-general>
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO. Secretaría de Planeamiento. (2014) *Informe de diagnóstico para la elaboración del Plan de Comuna 8 Desarrollo urbano y social de la comuna 8*.
- NABEL, P. E., & PEREYRA, F. X. (2002). *El paisaje natural: bajo las calles de Buenos Aires*. Museo Argentino de Ciencias Naturales Bernardino Rivadavia.
- OSTUNI, F. (2012). *Villa Lugano. Potenciación de una trama y reactivación de conflictos a partir de las acciones estatales de construcción de vivienda*. En *Barrios al sur: renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires* (pp. 95-130). Café de las Ciudades.
- PAIVA, V., & PERELMAN, M. (2010). *Aproximación histórica a la recolección formal e informal en la ciudad de Buenos Aires: la 'quema' de Parque Patricios (1860-1917) y la del Bajo Flores (1920-1977)*. *Theomai*, 21, 134-149.
- PEREYRA, F. X. (2004). *Geología urbana del área metropolitana bonaerense y su influencia en la problemática ambiental*. *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 59(3), 394-410.
- PRIGNANO, ANGEL (1991) *El Bajo Flores. Un barrio de Buenos Aires*, Buenos Aires, Junta de Estudios Históricos de Flores.
- RODRIGUEZ, H.A. (2007) *El rol fundacional del Aero Club Argentino y el apoyo de las instituciones castrenses*.
- VELAZQUEZ, M. (2013). *La imposible vinculación ferroviaria con el Aeropuerto Ezeiza. Dilemas de conectividad y accesibilidad en el corredor Sudoeste de Buenos Aires*. ponencia presentada en Primera Jornada de Investigadores en Formación, Secretaría de Investigaciones, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, 31.
- SCOBIE, J. (1977). *Del centro a los barrios*.
- SILVESTRI, G. (2003). *El color del río: Historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Universidad Nacional de Quilmes.
- SUÁREZ, A. L., MITCHELL, A., LÉPORE, E. (eds.) (2014). *Las villas de la Ciudad de Buenos Aires: territorios frágiles de inclusión social*. Buenos Aires: Educa.
- VASTA, MARINA (2015). *El zoológico y la ciudad*.



## Capítulo VI.

# PROBLEMÁTICA HABITACIONAL EN VILLAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, LEYES Y POLÍTICAS DE URBANIZACIÓN QUE LA REGULAN Y SU POCA O NULA IMPLEMENTACIÓN. CASO DE VILLA 20, LUGANO. CABA.

**Autor:** Mauricio Contreras

### Introducción

A partir de este trabajo se analiza el grado y forma de impacto de las normativas y políticas públicas creadas en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires en los últimos 20 años, respecto de la problemática habitacional en las villas de la ciudad, tomando como caso de estudio la Villa 20 del barrio de Lugano. En ese proceso se observa además la evolución de los paradigmas sobre las villas desde la recuperación de la democracia, dentro de procesos de participación con perspectiva de derechos.

En ese tramo de la historia cercana se observan procesos irregulares y discontinuos en la urbanización de villas que fueron respondiendo a decisiones políticas focalizadas que dieron respuesta de manera fragmentada a la problemática habitacional.

En ese camino se hace necesario caracterizar la situación política del momento que llevó a aplicar de manera irregular políticas habitacionales, como también describir el rol de los distintos actores dentro de los cuales los habitantes de las villas tuvieron una actuación particular.

Las ordenanzas municipales y leyes de la ciudad de Buenos Aires son parte de los insumos que muestran esas instancias de decisión política.

Algo de eso muestra la investigación del Ministerio Público Tutelar que ha realizado estudios en cuanto de qué manera afecta la política pública habitacional en la protección y satisfacción de los derechos de niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental (M.P.T., 2014).

Los contextos analizados dan testimonio de qué tipo de respuesta se ha ido dando a la problemática habitacional. Por un lado haciendo hincapié exclusivamente en la construcción de viviendas nuevas; por otro lado apuntando a la posibilidad de acceso a los servicios básicos de infraestructura como agua, cloacas y electricidad; también a la construcción y acceso a equipamiento comunitario de salud y educación; y en una última etapa a la regularización dominial solamente de la tierra ocupada y no de lo construido.

Los diferentes escenarios muestran los distintos actores involucrados y el grado de participación de cada uno en la implementación de las políticas públicas de hábitat.

El caso de estudio es la Villa 20 del barrio de Lugano, la que está atravesada por los distintos procesos que afectaron de manera similar a las villas más pobladas de la ciudad, y a través de la cual se describe de manera particular las implicancias

de este trabajo. Es necesario reconocer la implantación en ese sector de la ciudad, conocer la historia de la villa desde aspectos socio-culturales, demográficos, económicos, y de políticas públicas aplicadas en la zona a través de proyectos ejecutados y en ejecución. También es necesario conocer y analizar la ley de urbanización vigente y las actuales acciones para concretarla.

Esta instancia nos abre el camino para tratar de entender los procesos por los que han transitado los vecinos, los planes implementados, las instancias de autoconstrucción de vivienda y de comunidad. De esta manera comprender las variables tomadas en cuenta en la intervención para mejoramientos de condiciones de habitabilidad, de aspectos morfológicos y constructivos. Teniendo en cuenta el arraigo, en un proceso histórico que se manifiesta en la identidad, cuestión importante en la base de los acuerdos necesarios para los mejoramientos demandados.

### Enfoques, proceso urbano y derechos

Desde una perspectiva urbana de fuerte raigambre con el contexto histórico-social, el habitante pasa a ser protagonista de los procesos socio-urbanos, en un escenario de construcción de las

ciudades que es el reflejo de una crónica crisis habitacional y de reproducción de las desigualdades.

La Argentina tiene un alto porcentaje de población urbana, y es allí en las ciudades donde claramente se verifican las desigualdades. En la situación urbana la desigualdad se ve reflejada en la generación de NO ciudades, de espacios públicos privatizados, de una ciudad construida a partir de la propiedad privada individual, de la generación de soluciones habitacionales como “cultivos de casas”, concibiendo a la ciudad como mercancía y no como derecho (Ortiz Flores, 2007).

Esto lleva a que las tendencias actuales contribuyan a que se desarrollen mecanismos de decisión cada vez más alejados de los pueblos, con la delegación en ámbitos privados de las responsabilidades que antes asumía el Estado. La acción de los protagonistas de la mercantilización de la ciudad y el hábitat, y las políticas y acciones del Estado en la construcción de la ciudad, organizan el territorio respondiendo a la obtención de beneficio y no al proceso social de reproducción de la vida, dando forma al tiempo social y sus conexiones. Así se decide sobre los lugares donde se desarrollan las distintas actividades y funciones, sobre la distribución de edificios y las actividades en la ciudad y por lo tanto sus usuarios, sobre la articulación y conexión entre las partes, aislando o conectando.

Por otro lado la autoproducción del hábitat es un proceso que los sectores populares han desarrollado masivamente en la ciudad moderna latinoamericana durante la segunda mitad del siglo XX, donde los componentes del hábitat, son producidos y distribuidos al margen de los mecanismos de mercado controlados por el sector privado e incluso de los programas financieros estatales. Esta constituye una experiencia reiterada que ha ido recreando formas, metodologías y resultados

en distintos contextos en referencia al derecho a la vivienda y a la ciudad, entendiendo éste último como un nuevo derecho de carácter colectivo, que no es la suma de los derechos ya existentes (Harvey, 2013). El derecho a la ciudad todavía no está reconocido en los tratados internacionales, pero sí reconocido en instrumentos de la UNESCO, de ONU Hábitat, y en otros instrumentos regionales y locales en Latino América.

Estos procesos de autoproducción del hábitat se desarrollaron y crecieron bajo los distintos gobiernos democráticos, en un contexto político de progresivo abandono de la solución de la problemática de la vivienda popular por parte del Estado, y bajo políticas urbanísticas orientadas a restringir el crecimiento del área metropolitana (Wagner, 2010), incrementándose la pobreza y el déficit socio habitacional.

Algo que a priori no se percibe en el corto plazo, va modificando y transformando su espacio e identidad dentro de la ciudad, es esa comunidad, los habitantes, los usuarios del espacio público y privado, que van siendo desplazados, restringidos en sus derechos y muchos degradados a la marginación.

En esa situación de marginación la mayor parte de la acción pública ha estado históricamente dirigida a la construcción de viviendas nuevas y completas. Recientemente se han sumado acciones encaminadas al mejoramiento de las viviendas existentes, entendiendo que una parte importante de los problemas habitacionales se resolverían a través de reparaciones o ampliaciones de la vivienda que actualmente ocupan los habitantes de las villas (Dunowicz, 2009).

## **Marco de análisis**

### **- Conformación de las villas, acciones del Estado hasta la última dictadura militar**

Como punto de partida, en una línea histórica, las villas de emergencia de la ciudad aparecen en la década del '30 con el comienzo de la ocupación de lo que hoy es la Villa 31 del barrio de Retiro. Desde ese momento se fueron poblando algunos sectores de la ciudad con villas, principalmente sobre tierras inservibles para habitar como es el caso de la zona sur donde predominaban tierras bajas inundables. Todo ello en un contexto de migraciones hacia la ciudad desde las provincias en busca de trabajo, dentro de lo que fue la etapa de sustitución de importaciones.

Las primeras acciones del Estado como política pública sobre las villas apuntaron a la erradicación directa o indirecta de las villas (M.P.T., 2014) dentro del período de la década del '50 y hasta los años '80. Alguna de las soluciones habitacionales consistió en los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) que en definitiva no dieron respuesta al déficit habitacional.

La entonces denominada Comisión Municipal de la Vivienda construyó grandes complejos habitacionales para una gran densidad habitacional. Este modelo de urbanización mantuvo una gestión centralizada con la ausencia total de participación de los pobladores beneficiados, por lo cual no tuvieron la posibilidad de optar de dónde y cómo vivir. Además se suma que las características de este tipo de complejos carecieron de integración urbana generando así situaciones de segregación socio-espacial.

En la etapa de gobierno de la última dictadura militar (1976-1983) la erradicación de villas alcanzó

un grado máximo, por lo cual los desalojos fueron masivos de la población que vivía en villas pero también abarcó a quienes residían en conjuntos habitacionales. La idea de fondo fue la de expulsar al conjunto de los sectores populares que habitaban la ciudad.

### **- Recuperación de la democracia, décadas del '80 y '90**

Como parte de las respuestas populares al despojo sufrido en la última dictadura, se produjo de manera progresiva el repoblamiento y reconstrucción de las villas una vez recobrada la democracia (Cravino, 2007; Rodríguez, 2010), a las que volvieron muchos de los erradicados y se instalaron migrantes de países limítrofes, muchos trabajadores informales y temporales. Las formas organizativas y el programa que se fueron dando sus expresiones de organización social reclamaba la radicación, las mejoras habitacionales y la infraestructura.

Al comienzo de esta etapa se genera un cambio importante en el paradigma sobre las villas lo cual se refleja en la sanción de la Ordenanza N° 39.753 en 1984 que tenía su base en la necesidad de "radicar" las villas, incluyendo regularización urbana y sobre el dominio, abriendo así el camino a legitimar el derecho de los pobladores a quedarse en el lugar que habitaban. En ese contexto se crea el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios.

Luego en 1990 el gobierno nacional firmó el Decreto N° 1001 que permitía la venta de tierras fiscales a la población de las villas, instrumentado a través del Programa Arraigo. A partir de ello se crea el Programa de Radicación de Villas de Emergencia y Barrios Precarios que tuvo poco alcance en temas de radicación. En 1991 se aprobó

la Ordenanza N° 44.873 que modifica la zonificación de las villas quedando incluidas dentro del Plan Urbano Ambiental.

Otro cambio importante se produce en la sanción de la Constitución de la Ciudad en 1996, en la cual se incluye expresamente el derecho a la vivienda, apuntado a resolver el déficit habitacional con integración urbana y social de los pobladores alentando su autogestión sobre el hábitat.

### **- Agudización de la crisis, políticas públicas de hábitat en los últimos 20 años**

En sintonía con los contenidos de la nueva Constitución, y reconociendo la problemática habitacional en las villas, en 1998 se aprueba la Ley N° 148 de "Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios". Dicha norma toma como base la conformación de una Comisión Coordinadora Participativa de la cual participa el Estado y las organizaciones barriales existentes en las villas, con la idea de realizar un diagnóstico y propuestas para la urbanización de las villas. No obstante esta ley no ha sido aplicada y ha significado una nueva frustración para la radicación de villas, principalmente porque las autoridades de turno no la han promovido.

En el contexto post-crisis de 2001-2002, se aboraron desde el Estado Nacional distintos planes de vivienda estatales, mejoramientos de casas y barrios, urbanizaciones de villas, viviendas por cooperativas, casas nuevas y ampliaciones en todo el país, aunque no llegó aplicarse en la ciudad de Buenos Aires. Estas formas de intervenir en el hábitat popular intensificaron las modalidades participativas fortaleciendo procesos de organización popular y generando necesidades de asistencia técnica y proyectual.

Conjuntamente, a partir de 2007, el nuevo gobierno de la ciudad promueve el regreso de la idea y necesidad de la erradicación de las villas, dentro de un imaginario que entiende a la ciudad como un producto factible de vender por lo cual es necesario "embellecer". En ese camino se desfinanció todo lo relacionado a políticas de vivienda, y la contracara se ve en el incremento de nuevas construcciones y población en las villas como también la ampliación del mercado de alquileres en esos barrios que reflejaban la creciente demanda habitacional.

Esa desfinanciación fue de la mano de recortarle funciones al actual Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), las que fueron delegadas en organismos nuevos o existentes como La Cooperación Buenos Aires Sur. Esto ha generado superposición de roles entre organismos y al mismo tiempo un vacío normativo en cuanto a las responsabilidades de cada uno.

Con la sanción de leyes de urbanización para algunas villas en los últimos años se fue dejando atrás el discurso de la idea y necesidad de erradicación de las villas, aunque en lo concreto no se llevó a cabo ningún proceso de urbanización con radicación. Una de las pocas acciones como política pública en las villas han sido las de "maquillaje" dando respuesta sólo a cuestiones de mejorar la imagen exterior de las viviendas pero con un escaso y deficiente trabajo en infraestructura de servicios. Otras acciones en algunas villas han sido la regularización dominial de la tierra ocupada aunque no de lo construido.

Los límites principales en la visión del Estado sobre lo que significa un proceso de urbanización está relacionado a la presunción de que se está operando en un espacio vacío, dejando de lado los sujetos de necesidad y sus relaciones sociales y vinculares que les dan identidad.

## **Historia de los organismos públicos que trabajan en hábitat en la ciudad**

1967 - Comisión Municipal de la Vivienda (CMV)  
Objetivo: promoción de vivienda de interés social destinada a sectores de bajos ingresos de CABA y Gran Buenos Aires.

2000 - Corporación Buenos Aires Sur (CBAS)  
Objetivo: promover el desarrollo social y económico de la zona sur de la CABA.

2003 - Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC).  
Reemplaza a la CMV.  
Objetivo: órgano de aplicación de las políticas de vivienda de la CABA.

2007 - Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS)  
Objetivo: formular e implementar programas de asistencia comunitaria y atención a la emergencia en villas y asentamientos.

2008 - PROSUR Hábitat  
Objetivo: articular acciones para el mejoramiento del hábitat, en el "Área de desarrollo Sur de la CABA.

2010 - Programa de Mejoras para las Villas 31 y 31 Bis. Dependiente del Ministerio de Ambiente y Espacio Público.  
Objetivo: pretenden recuperar y poner en valor los espacios públicos de las Villas 31 y 31 Bis.

2011 - Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI)  
Objetivo: coordinar las acciones de las diferentes áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para una intervención integral en las villas y barrios vulnerables.

2012 - Coordinación del Programa de Mejoras para las Villas 31 y 31 Bis. El programa pasa a de-

pendar de la Secretaría de Hábitat e Inclusión, del Ministerio de Desarrollo Económico.

2016 - Mesa de Gestión Participativa para la Re-Urbanización de Villa 20  
Objetivo: proponer, gestionar y seguir las medidas de las distintas etapas para la re-urbanización total del barrio, incluyendo viviendas nuevas y re-qualificación de lo existente.

## **Leyes de urbanización de villas que están incumplidas**

**Villa 21-24**  
Programa Arraigo / Año 1999: Modifica el boleto de compraventa de las tierras entre una Asociación Mutual de los vecinos del barrio y el Estado, para descontar de las tierras vendidas aquellas destinadas por espacios comunitarios u ocupadas por organismos ajenos al barrio. Incluía trabajos de urbanización.

**Villa 1-11-14**  
Ley 403 / Año 2000: crea el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14, para ejecutar el Plan Integral de Urbanización.

**Barrio Illia**  
Ley 625 / Año 2001: Declara la emergencia edilicia. En un año el Poder Ejecutivo debía solucionar las fallas estructurales. Prorrogada en 2002 y 2005.

**Barrio Carrillo**  
Ley 1333 / Año 2004: Declara emergencia de estructura por 1 año. El Poder Ejecutivo debe adecuar la infraestructura (desagües, distribución de energía, gas, repavimentación, alumbrado). Prorrogada varias veces llegando a instancia judicial por incumplimiento.

**Villa 20**  
Ley 1770 / Año 2005: Ordena la urbanización. Es declarada en emergencia ambiental, sanitaria y de infraestructura en 2008 y 2009. El depósito de autos siguió instalado, el predio contaminado.

**Villa 31 y 31 Bis**  
Ley 3343 / Año 2009: dispuso la urbanización del Barrio Carlos Mugica y creó la "Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa", integrada por representantes de organismos públicos y vecinos/as del barrio.

## **Caso de estudio: Villa 20**

### **- Contexto histórico y socio-económico**

La Villa 20 se encuentra ubicada en la comuna 8, en el Barrio de Villa Lugano, en las proximidades de la Avenida Escalada y la Avenida Gral. Fernández de la Cruz, linda al norte con un ramal del Ferrocarril Belgrano Sur y al sudoeste con la avenida Larrazábal.

En este sector de la ciudad, a partir de la década de 1940, estuvo instalado el basurero municipal, conocido como "La Quema". En la zona de Villa Lugano se depositaba el 70% de la basura en los bañados. Esto desalentó el proceso de poblamiento del barrio, hasta que se implementó el sistema de tratamiento de basura por parte del CEAMSE en el año 1977.

Para la década de 1950 esa zona contaba con una población de 4.000 habitantes. Se fue densificando, a partir de la formación de urbanizaciones precarias y del emplazamiento de conjuntos urbanos de vivienda social. En la actualidad, Villa Lugano es el barrio de la Ciudad que concentra el mayor número de urbanizaciones precarias.

En Lugano se consolidó una población no poseedora de suelo urbano, ni de vivienda propia ni de equipamientos básicos. Allí, generando presión sobre el espacio vacío, viven decenas de miles de habitantes, mientras a su alrededor se amontonan orgánicamente tierras vacantes de historia tan penosa como las del Indoamericano.

En 1948 se construyó en la zona un grupo de viviendas ubicadas sobre la calle Larraya y Strangford (hoy Batlle y Ordóñez), para dar localización a familias alojadas en hogares de tránsito. En sus orígenes, el barrio no contaba con ningún tipo de servicios. Se trataba de viviendas de madera, con el techo de chapa, de una sola agua. En los alrededores de esta urbanización, años más tarde, comenzará a desarrollarse la actual Villa 20.

Estos primeros asentamientos en la zona se dieron en el marco de una Argentina en auge industrial, generándose una gran migración desde el interior del país hacia los centros urbanos como Buenos Aires, mediados por la convocatoria a miles de personas para ocupar un puesto laboral.

En la configuración de la morfología urbana de Lugano está la presencia temprana de urbanizaciones informales -villas de emergencia- y conjuntos habitacionales construidos por el Estado. Ambos elementos son esenciales en el proceso de densificación del área, principalmente a partir de la década de 1950.

A mediados de la década de 1960, este barrio (entre otros tantos) queda inmerso en el primer plan de erradicación de villas en la historia de nuestro país.

A principios de la década del '70 surgen diversos movimientos villeros que levantaron las banderas de las diferentes luchas por la urbanización de las villas.

La configuración actual de Lugano es deudora fundamentalmente de factores históricos (el Bañado de Flores y la Quema) que contribuyeron a su conformación y de las grandes obras de vivienda e infraestructura urbana encaradas por el sector público a partir de la década de 1960. La importante presencia de vivienda social en el barrio expresa la conflictiva relación entre el (escaso) interés que el sector privado ha mostrado en la zona y de la importancia (aún cuando errática) de las acciones estatales.

### **Proceso de consolidación**

En el barrio de Villa Lugano los conjuntos de vivienda social de factura pública, que se construyen a partir de la década de 1970, incorporan gran cantidad de habitantes, que en su mayoría no pertenecen a la población original.

La Villa 20 es una de las más antiguas de la Ciudad, y desde la década de 1960 ya hay planes y normativas para urbanizarla.

Villa Lugano concentra el mayor número de urbanizaciones precarias y continúa siendo una de las áreas predilectas para la localización de intervenciones públicas en materia de construcción de viviendas, merced a la existencia de terrenos fiscales disponibles.

### **Marco normativo de los actores estatales y privado**

Desde el año 2005 existe la ley 1770, que dictaminó la urbanización de esa villa. Aparte de esta norma existe la ley 148, aprobada en el año 1998, que aprobó un sistema para urbanizar todas las villas de la ciudad. Ambas al día de la fecha incumplidas. En 2006 se produce una acción judicial para que se lleve adelante la ley 1770 y se sanee la tierra asignada para la urbanización, en la cual

durante muchos años existió un cementerio de autos de la Policía Federal. Esa misma causa continúa hasta la fecha con poca reacción por parte del poder ejecutivo.

En el año 2008 se creó la ley de emergencia de villa 20, que se prorrogó durante dos años, que aparte de solicitar la urbanización del barrio y el saneamiento de la tierra comprometía al poder ejecutivo a realizar un estudio epidemiológico a los habitantes de la villa, ya que se detectaron numerosos casos de niños con plomo en sangre, lesiones ocasionadas por la contaminación de la tierras. Esta ley nunca se cumplió.

Durante varios años existió sobre estas tierras oficinas y un obrador de la Fundación Madres de Plaza de Mayo. Un convenio firmado con el Instituto de Vivienda de la Ciudad le otorgó la construcción de 1600 viviendas. Nunca se realizaron.

También la ACUMAR debió tomar intervención en esta problemática, obligada por la causa Mendoza, que exige la recomposición socio-ambiental del Riachuelo. Por la misma la villa 20 está incluida en los asentamientos a intervenir. Existió un llamado a licitación para realizar estudios de contaminación del suelo. Nunca se abrieron los sobres.

La misma emergencia habitacional que generó la toma de estas tierras fue el motivo de la ocupación del Parque Indoamericano en 2010, que después de una semana de altísima conflictividad social terminó con el saldo de por lo menos dos muertes, y una promesa del gobierno de la ciudad y del gobierno nacional de encontrarle solución a las 4 mil familias que se encontraban allí. Esas promesas nunca se cumplieron.

A finales del 2013 en la legislatura porteña se votó el Master Plan para la Comuna 8. Esta nor-

mativa genera condiciones muy propicias para que el sector privado se quede con grandes activos en la zona más postergada de la ciudad. Allí se incluía la venta de las tierras destinadas a la urbanización. Por la presión de organizaciones sociales se retiraron los artículos vinculados a la venta de tierras. Los vecinos pudieron observar el destino que el ejecutivo y sus aliados de turno querían para esos predios, engrosar las cuentas de los grandes desarrolladores inmobiliarios.

La noche del lunes 24 de febrero de 2014 se produjo una toma de tierras en el predio comprendido entre las calles Pola, Av. Cruz, Av. Escalada y la Villa 20, el cual está asignado por la ley 1770 a la urbanización de la villa. La toma es consecuencia de la desigualdad creciente entre la ciudad formal y la informal. La gran mayoría de las familias que se encontraban en la toma venían de pagar altos alquileres en la informalidad de ese barrio. Luego de 6 meses fue desalojado violentamente sin dar respuestas el Estado a las graves problemáticas habitacionales de esas familias.

Como queda evidente, existieron diversas normativas, fallos judiciales y promesas que quedaron en la nada. Los tres poderes de la ciudad están en deuda con estos vecinos. El desalojo no es el mejor camino para resolver un conflicto.

### **Conclusiones/ Toma de posición**

En líneas generales el paso histórico desde el paradigma de la erradicación hacia la radicación, con reconocimiento de derechos de identidad y arraigo, sólo ha sido un pasaje formal. Los diversos programas han abarcado pocas obras, insuficientes en cantidad y de deficiente respuesta resolutoria del problema habitacional.

Una de las principales deficiencias es pretender que se arranca de cero, desconociendo los distintos actores colectivos que intervienen, los procesos de autoconstrucción de hábitat y las normas legales que obligan al Estado a dar respuesta concreta a la urbanización de villas.

Esto conlleva: limitaciones en los procesos de urbanización; transformaciones urbanas muy diferenciadas privilegiando los emprendimientos privados sobre los espacios de las villas; acciones de muy bajo impacto como las regularizaciones dominiales con nulo objetivo de urbanización; resolución de los incumplimientos del Estado a través de instancias judiciales; falta de impulso a la participación de los vecinos y de políticas de inclusión; fragmentación entre el diseño e implementación de la política habitacional; resultados que sólo muestran una política de maquillaje y no de un proceso real de urbanización.

El desarrollo histórico y actual de este sector de la ciudad deja en evidencia la puja de intereses entre el Estado y el sector privado, que hasta ahora ha dejado relegada a la población que allí habita. Las villas y asentamientos son un producto natural de la emergencia habitacional producida por la crisis social que viven miles que no pueden alcanzar las necesidades básicas del vivir, sometidos hoy a las formas de urbanismo inmobiliario que profundizan la desigualdad en la ciudad. Tienen décadas en la ciudad y la emergencia habitacional actual tiene a miles en graves condiciones.

Independientemente de las distintas situaciones socio-económicas en el proceso histórico, el inconveniente en la resolución de la problemática habitacional de la ciudad está más relacionado con decisiones políticas que económicas. Los recursos materiales existen pero se reparten injustamente, hacen falta políticas que la repartan mejor y más equitativamente.

Es necesario abordar la problemática de la ciudad desde una mirada problematizadora de la realidad en un proceso de inclusión y participación. Ello exige superar obstáculos económicos, sociales, políticos y culturales que dificultan los procesos de transformación y mejoramiento de estas situaciones urbanas.

Que la energía esté puesta en promover y mantener procesos colectivos que formen parte en la conformación de programas de necesidades, que incluyan las demandas de la gran mayoría, tendiendo a generar ciudades inclusivas, justas y equitativas. Evitando situaciones de aislamiento comprendiendo que *“los enclaves de pobreza reproducen mecanismos que retroalimentan el aislamiento y, por ende, la vulnerabilidad”* (Soldano, 2008).

Tomando las medidas necesarias para que en esos procesos de transformación de ciudad y comunidad no se verifiquen divisiones sociales, que puedan llevar a la ruptura de la continuidad espacial de las ciudades y a la desintegración. Los programas y políticas públicas del Estado todavía están muy alejados de esa línea de pensamiento y acción, principalmente ante la falta de la realización de un diagnóstico de manera participativa con los habitantes. La necesidad de hacer un recorrido por la historia del barrio, identificando las transformaciones que tuvo, permite entender mejor el presente, saber las situaciones por las que pasaron los habitantes y las luchas que tuvieron que enfrentar. Construir desde el conocimiento de la realidad un contexto a partir del cual actuar.

La generación de una cultura y economía urbana diferente, que debe ser protegida e incorporada a la cultura y a la economía urbana establecida, es la que rinde un beneficio importante en el desarrollo socio-económico, cultural y laboral de nuestras ciudades.

La idea en definitiva es la integración práctica y social de las concepciones que conjugan vivienda y urbanismo social, desde la visión articulada de distintos actores del ámbito estatal y privado.

## BIBLIOGRAFÍA

BERMÚDEZ, Ángeles, CARMONA BARRENECHEA, Verónica, FERREIRA, Malen Victoria, KALPSCHTREJ, Karina, LOGIUDICE, Ana, PEISOJOVICH, Maricel, PICCHETTI, Valentina y ROYO, Laura (2014) - *Documento de Trabajo N° 19 - Procesos de urbanización de villas de la CABA. Los casos de villa 19-INTA, villa 20 y Los Piletos* - Ministerio Público Tutelar.

CRAVINO, M. Cristina (2012) - *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los Programas Federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)* - Ciccus- UNGS; Los Polvorines.

CRAVINO, María Cristina. WAGNER, Raúl, VARELA, Omar (2002). *Notas sobre la política habitacional en el área metropolitana Buenos Aires en los 90*, (ICO-UNGS, Buenos Aires) Mimeo.

CRAVINO, María Cristina (2008). *"Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años"*. En: Encuentro de la Red ULACAV XIV, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Buenos Aires.

ESTRELLA, Fermín (2012) - *Arquitectura de Sistemas al servicio de las necesidades populares. Vivienda Productiva, Urbanismo Social, Generación de Empleo* - Ave Fénix Ed. / Ceveur / Gid-As.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2008). *Democracia y ciudad. Procesos y políticas en las ciudades argen-*

*tinias (1983-2008)*. Ed. Univ. Gral. Sarmiento. Los Polvorines. Buenos Aires.

HARVEY, David (2013) - *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana* - Traducido por Juanmari Madariaga, Madrid, Akal.

ORTIZ FLORES, Enrique (2007) - *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda* - HIC-AL - México.

ORTIZ FLORES, Enrique (2012) - *Producción Social de la Vivienda y el Hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*. - HIC-AL - México.

OSLAK, O (1983). *"Los Sectores Populares y el derecho al espacio urbano"* artículo publicado en SCA (Revista de la Sociedad Central de Arquitectos), N° 125 aniversario. Buenos Aires, Argentina.

PEDRO, Beatriz (2011). *Buenos Aires, una ciudad desigual y excluyente en emergencia habitacional*. Dossier Rev. QUID N°16.

PELLI, Víctor (2007) - *Habitar, Participar, Pertener* - Buenos Aires. Nobuko.

SOLDANO, Daniela (2008) - *Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)* - en Ziccardi, Alicia (2008), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, Siglo del Hombre Editores CLACSO, Buenos Aires.

RODRÍGUEZ, Ma. Carla, FISCHNALLER Celina, RODRÍGUEZ Ma. Florencia, ZAPATA Ma. Cecilia (2013) - *Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de*

*Buenos Aires - Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.*

RIOFRIO, Gustavo (1990). *Producir la ciudad (popular) de los '90. Entre el mercado y el Estado*. DESCO; Lima.

RODRÍGUEZ, María Carla (2009) - *Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires*. Centro-h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, N° 3.



## Capítulo VII.

# HABITAR LAS MÁRGENES: PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT EN TENSION CON ACTIVIDAD INDUSTRIAL EN LAS MÁRGENES DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO. BARRIO ACUBA, PARTIDO DE LANÚS. PCIA. DE BUENOS AIRES.

**Autora:** Alina Romero Orue

### Introducción

La contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo está estrechamente ligada a la ocupación de sus márgenes desde el virreinato del Río de la Plata, y luego al desarrollo urbano e industrial de Buenos Aires de los siglos XIX y XX. La actividad industrial, la densidad poblacional, la falta de infraestructura sanitaria básica durante décadas generaron un área de alrededor de 2.200 km<sup>2</sup> altamente contaminada, poniendo en riesgo a más de ocho millones de habitantes que actualmente viven en la cuenca.

El alarmante escenario conjuga diversos factores entre los que se destacan las inundaciones periódicas, los altos niveles de contaminación industrial y de aguas residuales y el desarrollo urbano e industrial, donde conviven aproximadamente 12.000 industrias, cuyas externalidades negativas no son controladas.

En la Cuenca Matanza-Riachuelo hay una estrecha vinculación entre las condiciones de acceso al suelo urbano y la exposición a las consecuencias de la degradación ambiental. El 53 % de la población de la cuenca se encuentra expuesto a elevados niveles de riesgo sanitario, es decir, carencia de agua segura y/o carencia de cobertura

de saneamiento. Cerca de 500 mil personas viven en asentamientos precarios y villas de emergencia, en su mayor parte sobre suelos contaminados y/o inundables, a medida que nos acercamos al

curso principal empiezan a aumentar los índices de pobreza por ingresos y la situación de precariedad habitacional.

### CUENCA MATANZA RIACHUELO



IMG 1 - Cuenca Matanza Riachuelo

Durante décadas, el Riachuelo representó el límite que separaba la ciudad capital de un espacio ajeno y olvidado. Salvo en su desembocadura, constituyó un espacio marginal de la ciudad metropolitana. Quizás esto explique las dificultades históricas para integrarlo al desarrollo urbano. Aún hoy existen áreas lindantes al Riachuelo que son prácticamente inaccesibles por calles o senderos y donde casi no hay instituciones que señalen la presencia del Estado (Merlinsky, 2010).

En ésta área, la ocupación urbana e industrial se combinan, intercalándose áreas residenciales conformadas por barrios o asentamientos precarios con establecimientos industriales cercanos en operación y estructuras industriales abandonadas.

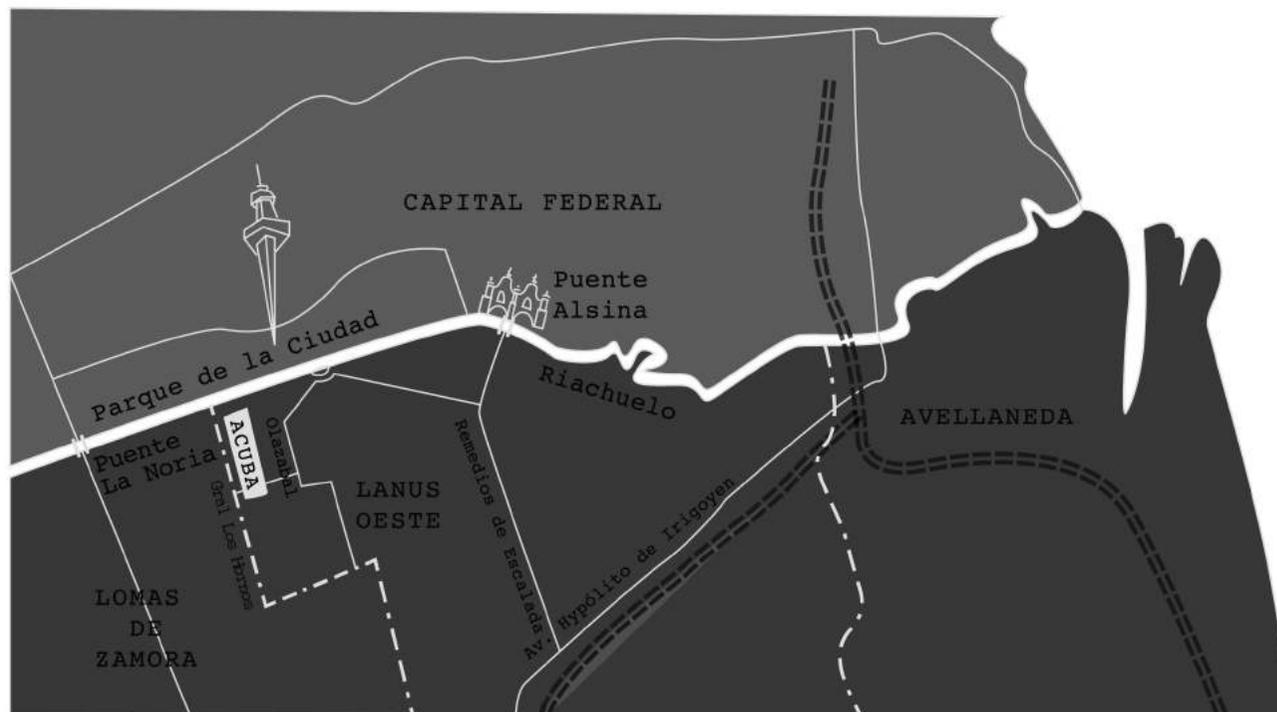
Este estudio se ubica en las márgenes de la Cuenca Matanza Riachuelo, en el Partido de Lanús, perteneciente al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El "Barrio ACUBA", localizado en el límite con el partido de Lomas de Zamora, a una distancia equidistante de las vías de conexión con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Puente Alsina y Puente La Noria.

El "Barrio ACUBA" se origina en sucesivas ocupaciones, por parte de sectores populares necesitados de vivienda, en espacios del predio que pertenecía a la Asociación de Curtiembreadores de Buenos Aires (ACUBA).

Corresponde a un conglomerado de tres barrios originados en distintas ocupaciones y con características distintas.

"Barrio ACUBA", es el nombre popular que recibe el asentamiento, lo utilizamos entre comillas ya que no responde a la idea conocida de barrio formal sino que responde a la categoría de asentamiento por su trazado urbano regular y plani-

## ACUBA - UBICACION GEOGRAFICA Y CONTEXTO



IMG 2 – ACUBA Ubicación

ficado, semejando el amanzanamiento; por parte de los pobladores se los percibe no como una resolución habitacional transitoria, sino como una mejora a corto y mediano plazo. La ocupación del terreno fue decidida y organizada colectivamente, con la estratégica conformación de un grupo que iniciará la toma, la búsqueda de apoyo de organizaciones, se trataba de terrenos que eran basurales o tierras inundables. Debido a que la ocupación de la tierra implica vivir allí, sus viviendas presentan una evolución desde simples "taperas" a construcciones firmes, dependiendo sus características de la capacidad y recursos de quienes

la habitan. Se trata de actores sociales previamente "urbanizados" es decir, que pasaron anteriormente por otras formas de hábitat urbano, como piezas de hotel, villas, casas de familiares, alquiler (Cravino, Del Río, & Duarte, 2008).

Tiene un tejido social y organizacional complejo y fragmentado con historia de lucha por la tierra, la vivienda y el trabajo y grandes limitaciones para la autoproducción del hábitat. Tejido hoy en transformación por la localización de nuevas familias, la mayoría migrantes con inserción en la construcción.

El objetivo de esta investigación es comprender este fenómeno de urbanización que atraviesa conflictos en los que colisionan las necesidades habitacionales de grupos de sectores populares y actividades industriales, considerando que para entenderlo es necesario observar el papel que desempeña el estado en este contexto, es decir, buscando indagar los alcances de las políticas implementadas por la autoridad de la cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) para este sector afectado de la cuenca.

### **La producción social del Hábitat**

La producción social de hábitat (PSH) no es un proceso acuñado originariamente en el contexto de la reflexión académica sino, más bien, en un particular contexto de interacción multiactoral: la coalición internacional para el hábitat – América Latina (HIC-AL), donde confluyen organizaciones no gubernamentales, movimientos y organizaciones sociales de base, activistas de derechos humanos y grupos académicos de diversos países de la región, en torno al hábitat popular y la defensa de su derecho. (Rodríguez et al., 2007, p.13).

Investigadores del programa iberoamericano de ciencia y tecnología para el desarrollo (CYTED) definen como PSH a todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de auto-productores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos. Parte de la conceptualización de la vivienda y el hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio". (Enet, Romero Fernandez, & Olivera Gomez, 2008, p.44)

La PSH, engloba a la autoconstrucción, la auto-producción, la autogestión y otros procesos que se diferencian por poner de relieve el carácter de valor de uso del suelo y la vivienda, por sobre su valor de cambio. Muchos de los barrios originados en procesos de PSH, presentan situaciones de conflicto en relación a la normativa que regula el régimen de tenencia de los terrenos, el tipo de tejido urbano predominante y/o el acceso a servicios públicos.

En este marco se estudia el proceso de urbanización, y consolidación del asentamiento ACUBA, inserto en un contexto histórico y territorial marcado por la ocupación territorial, como las ocurridas en las décadas del ochenta y noventa en Villa Fiorito, área urbana perteneciente al distrito de Lomas de Zamora.

Se indagara acerca de las características propias de esta ocupación, desde las necesidades y la movilización popular que la origino, así como las transformaciones a nivel del lote y la vivienda.

Entonces, otro aspecto a contextualizar es enmarcar estas características populares del hábitat en el Área Metropolitana de Buenos Aires, las estrategias comunes de acceso al suelo en el conurbano bonaerense como mecanismo alternativo de acceso al suelo antes la ausencia o ineficiencia de las políticas públicas de mejoramiento habitacionales o regularización de la informalidad.

Las tomas de tierras surgen en zonas drásticamente afectadas por las políticas neoliberales, en tanto aumento acelerado de la población, desmantelamiento industrial, aumento exponencial de la desocupación, descenso del ingreso, agravamiento de la situación habitacional y de servicios.

En este escenario, el territorio periférico a la ciudad, lugar de exclusión y marginación de los sectores populares, pasa a cobrar una importancia central en el proceso de reconstitución de lazos sociales de esos sectores. Los barrios del conurbano, que constituyen territorios delimitados, demarcados, con una historia que les es propia, cuyo tamaño les permite convertirse en sedes específicas de solidaridades, devienen fuente posible de cohesión y organización, se convierten en el locus desde donde recomponer un tejido social desde la cual elaborar demandas colectivas (Barrera, Gielis, & Stratta, 2010).

### **La industria de la curtiembre en la Cuenca**

La industria de la curtiembre es tradicional en Argentina desde fines del siglo XIX en conjunto con el desarrollo de la ganadería y de la industria frigorífica, con gran presencia en la cuenca del Río Matanza Riachuelo. Las curtiembres están especialmente radicadas en el partido de Lanús, conocido popularmente como la "capital del cuero", consolidando su presencia desde hace 50 años. En sus comienzos eran pequeños emprendimientos familiares; que con el tiempo fueron aumentando su producción y por lo tanto, el impacto ambiental de la actividad.<sup>44</sup>

El predio ACUBA (Asociación de Curtiembleros de Buenos Aires) fue un territorio bajo e inundable, surcado por un arroyo que drenaba hacia el curso meandroso del riachuelo. Esta antigua condición de meandro y las precarias condiciones de manejo de los residuos generaron la oportunidad de establecer allí un relleno sanitario para la disposición final de residuos sólidos domiciliarios.

<sup>44</sup>Fuente: Greenpeace Argentina. "Cueros Tóxicos". Nuevas evidencias de la contaminación de curtiembres en la Cuenca Matanza-Riachuelo. Marzo 2012.

En el año 1983 la provincia de buenos aires le otorga a la asociación de curtidores de buenos aires (ACUBA) un predio de 40 has., en el partido de Lanús, para que se construya allí una planta de tratamiento de efluentes líquidos industriales y concentrar a las industrias en un solo territorio.

Al ser impulsado por una de las cámaras empresarias del sector, el proyecto fue conocido desde entonces como "Parque ACUBA". La obtención de créditos bonificados del exterior y el emprendimiento de construcciones no alcanzo para dar por terminado el proyecto. El mismo contemplaba la conducción de aguas residuales por áreas altamente urbanizadas, y este fue otro de los factores por el cual el proyecto quedo paralizado. Las huellas del mismo quedaron en el predio: una planta separadora de cromo deteriorada por el paso del tiempo, una planta de gran tamaño para tratar los efluentes de las industrias, la cuales se encuentran inutilizable.

No obstante, se prevé el surgimiento del proyecto Parque Industrial Curtidor, el cual sería impulsado y financiado en parte por la ACUMAR, con la participación de algunas empresas del sector nucleadas en la cámara de la ACUBA.

### La vivienda en relación a la Industria de la curtiembre.

Por su alarmante relación y cercanía a la industria en actividad, hemos estudiado las últimas ocupaciones de suelo urbano (entre 2007 y 2009) que conforman hoy los llamados "Barrio ACUBA II" y "Barrio GAITA", las mismas fueron decididas y organizadas colectivamente por vecinos "sin techo". En su totalidad el sector conocido como barrio



IMG 3 Barrio ACUBA

ACUBA abarca aproximadamente 5,4 has. Y está conformado por distintos sectores, producto de las distintas etapas de ocupación:

a) ACUBA I: comienza a con a partir de ocupaciones sucesivas desde el año 2003. Los terrenos ocupados originalmente tenían una dimensión de 13 m x 7 m, posee calles amplias.

b) ACUBA II, por su parte, tiene su origen en las tomas de 2007 y es el sector que presenta las peores condiciones de precariedad y deficiencia habitacional (calidad de la vivienda y hacinamiento) en el entorno inmediato del predio, los terrenos concebidos originalmente tenían una dimensión de 5 m x 5 m.

c) GAITA: la última toma de 2009 consolidó un sector así denominado como desprendimiento de ACUBA I.

El asentamiento informal se caracteriza por carecer de un diagrama de manzanas regulares, respetándose sólo el trazado de algunas calles. La circulación se realiza por pasillos que van siguiendo la línea de construcción irregular de las viviendas.

Las construcciones se iniciaron rellenando el terreno y los "piletones" de las ex curtiembres con basura y escombros.

El origen precario del asentamiento trajo aparejados una serie de problemas que hoy repercuten negativamente en la calidad de vida de los habitantes del barrio:

- inundaciones y terrenos anegados casi permanentemente;
- emergencia sanitaria debida a la falta de cloacas y agua de red, situación que se torna dramática cuando, con cada lluvia, sobreviene el desborde de los pozos ciegos;
- suministro eléctrico sumamente precario, los habitantes están expuestos a cortes de energía recurrentes; la falta de obras y de mantenimiento de la red ya han provocado trágicos incendios.
- enfermedades producto de la humedad y presencia de metales pesados.<sup>45</sup>

### El rol de la organización: MTE (Movimiento de Trabajadores Excluidos).

La estrecha relación que existe entre precariedad del hábitat y precariedad del empleo está vinculada desde la conformación del asentamiento. Esto se evidencia en el rol que asumió el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). Las luchas por mejorar la calidad de vida habitacional y mejorar las condiciones de trabajo corren de forma paralela.

Desde el año 2007 las ocupaciones de los terrenos de ACUBA fueron encabezadas por este Movimiento, que agrupa recolectores urbanos, actividad económica predominante de los habitantes del Barrio.

<sup>45</sup>Fuente: Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo. (2013) Informe preliminar de la Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgo del Predio ACUBA, Lanús oeste, Provincia de Buenos Aires.

El Movimiento de Trabajadores Excluidos es una organización social, que agrupa a más de 2000 cartoneros de Capital Federal y del conurbano, especialmente de Lanús y Lomas de Zamora.

El MTE es, además de un testigo directo de la contaminación ambiental a la vera del Riachuelo, el principal promotor de la recuperación de un terreno baldío que había sido otorgado por la última dictadura militar a la Asociación de Curtidores de la provincia de Buenos Aires (ACUBA).

En 2007 miembros de distintas organizaciones, entre ellas el MTE, realizan un mapeo de la zona detectando que el mismo terreno de una hectárea y media estaba siendo ocupado de forma ilegal por la Curtiduría Gaita SRL, una de las más relevantes del sector, y de las más contaminantes. El predio, de propiedad estatal, había quedado a cargo de la Comisión de Tierras para el Hábitat Social, del Programa Padre Carlos Mugica.

En 2009 este sector de trabajadores de la economía popular recupera el predio donde actualmente ACUMAR proyecta un ECO Punto <sup>46</sup>.

A 2013 la meta alcanzada es la entrega del predio y un plan de trabajo en conjunto entre el municipio y el MTE a fin de crear un centro de acopio y reciclado de lo que recolectan día tras días unos 500 trabajadores en sus carros.

Construir una planta de reciclaje para separar el material, más algunos procesos industriales para darle valor agregado es una de las principales metas.

Paralelamente, con respecto al déficit habitacional del sector, el MTE, y vecinos representantes

del Barrio, promueven la conformación de una mesa de trabajo con el objetivo de avanzar en la regularización dominial, ordenamiento territorial y mejoramiento general, con la colaboración del CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular), la coordinación del Municipio de Lanús y la participación del Instituto de la Vivienda de la Pcia. de Buenos Aires, representantes del Ministerio de Desarrollo Social y de ACUMAR.

De este acuerdo de trabajo se desprende un censo que identifica a 1035 viviendas que en su gran mayoría se encuentran en condiciones sumamente precarias. Por otra parte, agrimensores del Instituto de la Vivienda realiza la medición de los lotes que habitan las familias, lo cual es el paso previo para la regularización dominial de los terrenos que son propiedad del Gobierno de la Provincia.

### Conclusión

La contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo ha sido históricamente invisibilizada desde el punto de vista político y social. Los asentamientos poblacionales crecieron ocupando terrenos bajos, previamente destinados a “quemadas” de basurales, en convivencia con industrias altamente contaminantes.

Durante décadas se consideró a este recurso hídrico como insumo para la producción y medio para la descarga de efluentes.

En la última década esto empezó a cambiar por la acción de diferentes procesos de movilización social y las denuncias públicas por la emergencia ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo y fue

transformando el reclamo por su saneamiento en un asunto público.

El punto de inflexión fue la denominada Causa Mendoza, una demanda judicial interpuesta por un conjunto de residentes que exigieron la recomposición del bien ambiental y el resarcimiento por daño colectivo en los términos que establece la Ley General del Ambiente (Merlinsky, 2010).

El Estado nacional respondió al reclamo de la Corte mediante la creación de una nueva autoridad interjurisdiccional: la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR).

En 2009 ACUMAR presentó su Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) (ACUMAR, 2009, 2010), el cual descansa en tres grupos de acciones fundamentales:

- la reconversión y el control de las industrias contaminantes,
- la extensión de las redes de agua potable y saneamiento
- y la intervención en el ordenamiento ambiental del territorio (que incluye la relocalización de población asentada en áreas de riesgo de inundación).

Los proyectos que se plantean para el área en estudio tienen como eje la reconversión industrial por un lado, con el proyecto del Parque Industrial Curtidor Lanús que busca reunir todos los negocios de curtido del área en un solo lugar a fin de que todos los desechos industriales creados por el proceso de curtido puedan ser tratados adecuadamente a través de una instalación de aguas residuales industriales.

<sup>46</sup>Los ECO Punto son Centros Integrales de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, proyectados para promover el manejo sustentable de los residuos. Estos centros de tratamiento están preparados para recibir los residuos de la recolección formal e informal, y cuentan con tecnología moderna para la clasificación, acondicionamiento y tratamiento de los residuos.

Por otro lado AYSA (Agua y Saneamientos Argentino S.A.) prevé, en una fracción del terreno adjudicado a ACUBA, la construcción de una Planta Depuradora de Efluentes Cloacales.

Por lo tanto, de llevarse a cabo estas obras significaría multiplicar la coexistencia de la industria curtiembre y el hábitat popular, multiplicando los riesgos de contaminación. Al mismo tiempo, de realizar la red cloacal en el Barrio se solucionarían otro gran problema de salubridad que significa el vuelco de desechos cloacales a la calle.

Sin embargo, desde ACUMAR, no se proyecta hasta ahora una intervención habitacional con respecto a la población asentada en esta área.

Esto se debe a que la línea de acción asumida por la ACUMAR en materia habitacional para las familias ubicadas en zonas de riesgo ambiental, considera como situación de riesgo el habitar sobre las márgenes del río, y en ese sentido avanza en la relocalización de las familias.

En el caso del Barrio ACUBA, cuyos habitantes residen en situaciones extremadamente precarias, en peligro de salud por la contaminación de la misma Cuenca pero también de la producción curtiembre, no se considera como prioritario en la acción de ACUMAR por lo que se localiza más allá de los límites del Camino de Sirga, 35 metros de la margen del Río Matanza Riachuelo (Art. N°2639 del Código Civil).

Sin embargo, por todo lo expuesto, los vecinos y las organizaciones que acompañan la lucha no agotan los caminos para lograr la urbanización y mejora general de la calidad de la vida en el Barrio.

## BIBLIOGRAFÍA

BARRERA, M., GIELIS, L., & STRATTA, F. (2010). *Violencia y reconfiguración territorial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Revista Debates, 4(1), 99–127.

CRAVINO, M. C., RIO, J. D., & DUARTE, J. I. (2010). *Los barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires: evolución y crecimiento en las últimas décadas*. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, (163), 83-95.

ENET, M., ROMERO FERNANDEZ, G., & OLIVERA GOMEZ, R. (2008). *Herramientas para pensar y crear en colectivo: en programas intersectoriales de hábitat*. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo - CYTED (Vol. 1)

MERLINSKY, M. G. (2010). *Derechos desestabilizadores: El saneamiento del Riachuelo, una cuestión social y política*. Voces En El Fenix, 2, 60–65.

PELLI, V. S. (2010). *La gestión de la producción social del hábitat*. Hábitat y Sociedad, 2010, (1):39-54.

RODRÍGUEZ, M. C., DI VIRGILIO, M. M., PROCUPEZ, V., VIO, M., OSTUNDI, F., & MENDOZA, M. (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. (AEU-IIGG-FSOC-UBA, Ed.).

RODRÍGUEZ, M. C., DI VIRGILIO, M. M., PROCUPEZ, V., VIO, M., OSTUNDI, F., & MENDOZA, M. & MORALES, B. (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Documento de trabajo, 49, 1-93.





ISBN 978-987-42-7414-4



9 789874 274144