



PLANEAR EL BARRIO

*Urbanismo participativo para
construir el derecho a la ciudad*

Villa Soldati (CABA), Villa Zagala (partidos de San Martín y Vicente López)
San Carlos (partido de Moreno), Padre Varela (partido de Lujan)

Proyectos PICT 07 01758

Fernando Murillo (*director*)
Mariana Schweitzer (*co-director*)

INVESTIGADORES

Gabriel Artese
Sandra Díaz
Pablo Schweitzer (*becario*)
Valeria Snitcofsky
Julia Tabbita

PLANEAR EL BARRIO

Urbanismo participativo para
construir el derecho a la ciudad

Villa Soldati (CABA), Villa Zagala (partidos de San Martín y Vicente López),
San Carlos (partido de Moreno), Padre Varela (partido de Lujan)

PLANEAR EL BARRIO

Urbanismo participativo para
construir el derecho a la ciudad

Villa Soldati (CABA), Villa Zagala (partidos de San Martín y Vicente López),
San Carlos (partido de Moreno), Padre Varela (partido de Lujan)

Proyectos PICT 07 01758

Fernando Murillo (*director*)

Mariana Schweitzer (*co-director*)

Investigadores

Gabriel Artese

Sandra Díaz

Pablo Schweitzer (*becario*)

Valeria Snitcofsky

Julia Tabbita

Buenos Aires
Enero de 2011

Comuníquese con nosotros
www.urbanhabitat.com.ar
contacto@urbanhabitat.com.ar

Planear el barrio: urbanismo participativo para construir el derecho a la ciudad /
Fernando Nestor Murillo ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires : Cuentahilos, 2011.
42 p.; 30x21 cm.

ISBN 978-987-25737-4-4

1. Urbanismo. 2. Planificación Urbana. I. Murillo, Fernando Nestor. II. Título.
CDD 711

Fecha de catalogación: 04/05/2011

Diseño de tapa y diagramación: Alejandro Levy www.alejandrolevy.com.ar
Ilustraciones de tapa, contratapa e interiores: Fernando Murillo

Cuentahilos
EDICIONES

Bauness 2064 9ºA
1431 - CABA
info@cuentahilosediciones.com
www.cuentahilosediciones.com

ISBN 978-987-25737-4-4

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Reservados todos los derechos. Queda rigurosamente prohibido, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático.

Impreso en Integral Tech SA. Paraguay 278, Avellaneda, Buenos Aires, Argentina, en Mayo de 2011.
Tirada: 400 ejemplares.

RESUMEN

Esta publicación busca aportar conceptos y metodologías de urbanismo participativo dirigidas a mejorar las condiciones de vida en los barrios populares. El concepto de *derecho a la ciudad* plantea desafíos concretos para resolver los crecientes problemas de alojamiento que enfrentan las ciudades a nivel global. Históricamente se pensaba que el problema de la vivienda popular se resolvía construyendo soluciones habitacionales con recursos públicos, pero la experiencia demuestra que esto no solo no es así sino que inclusive puede empeorar el problema. Asimismo la experiencia nos enseña que la cuestión clave para resolver el problema es mayor participación y mejor regulación urbana. Este trabajo se estructura en tres partes:

En la primera parte se presentan conceptos y metodologías orientadas a planear barrios populares en forma participativa. El énfasis está puesto en el diseño y la gestión de estrategias de producción de hábitat popular, concebido desde los vecinos e involucrando progresivamente a las autoridades gubernamentales, al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales y a las empresas proveedoras de servicios públicos.

En la segunda parte se presenta la historia del proceso de urbanización de cuatro casos de estudio, barrios que habiendo surgido pujantes fueron objeto de diversas intervenciones que los transformaron en marginales y fragmentados. La intención al estudiarlos en detalle es aprender de sus aciertos y errores, fundamentando un diagnóstico que sirva para desarrollar propuestas a futuro.

En la tercera parte sintetizan los pasos clave para trabajar en forma participativa una propuesta de mejoramiento barrial y la generación de hábitat popular. Se aportan así instrumentos concretos para materializar la cuestión del derecho a la ciudad, es decir el derecho que toda persona tiene de acceder a una vivienda digna y a servicios urbanos básicos como agua potable y saneamiento, a través de sus propios esfuerzos y ahorros, en el marco de ejercicios colectivos de planificación barrial.

INTRODUCCIÓN

Un barrio es mucho más que un trozo de ciudad, es el espacio con el que se identifican un grupo de personas y familias. Los barrios populares, lejos de ser el lugar de armonía que muchos idealizan, suelen ser espacios de conflicto donde la escasez de viviendas, la falta de servicios públicos y las dificultades para acceder a empleos y oportunidades de generación de ingresos, entre otras muchas cuestiones, crean enfrentamientos que segregan aún más el barrio del resto de la ciudad, y lo fragmentan en piezas desarticuladas.

Esta situación es peligrosa porque lleva a que mucha gente no acceda a servicios básicos, como agua y cloaca, ni a viviendas, y que resulten forzados a alquilar casillas en asentamientos informales, villas miserias o en inmuebles intrusados, con malas condiciones de habitabilidad y en peligro permanente de desalojo. Estas condiciones de vida inestables afectan seriamente sus posibilidades de conseguir trabajo o generar ingresos, empeorando sus condiciones de vida y creando un círculo vicioso de pobreza.

Por esta razón es fundamental realizar diagnósticos participativos que revelen las causas profundas de los problemas barriales y detectar sus potencialidades, no solo en los subsectores problemáticos como en el hábitat informal, sino también, y muy especialmente, en su entorno, es decir en el resto del barrio donde también existen problemas a atender y donde se encuentran las soluciones estructurales. Consideramos que tratar sectorial y aisladamente el desafío del derecho a la ciudad es una forma de negarlo; por el contrario, desarrollar las estrategias adecuadas y los canales participativos para legitimarlo es una forma concreta de progresar hacia su concreción. Esta publicación es una apuesta a avanzar en esa dirección.

ÍNDICE

Primera parte	Los fundamentos conceptuales	9
	Principios de planeamiento barrial	11
	El barrio en la ciudad	12
	Los tipos de barrios	13
	Los subsectores barriales	15
	La participación barrial	17
	Reconocer y explicar las causas de los problemas más relevantes	17
	Proponer alternativas de mejoramiento y seleccionar la más adecuada	18
	Introducción a los casos de estudio	23
Segunda Parte	Los casos de estudio	23
	Villa Soldati, CABA	24
	Villa Zagala, San Martín y Vicente López	26
	Barrio San Carlos, Moreno	29
	Barrio Padre Varela, Luján	30
	Etapas históricas y las herramientas de construcción del Derecho a la Ciudad	30
	Introducción a la metodología de planeamiento barrial	33
	Crear el equipo de mejoramiento barrial	33
	Identificar las causas más importantes detrás de problemas y oportunidades	33
Tercera Parte	La metodología de planificación barrial	33
	Mirar el futuro del barrio	35
	Definir objetivos de mejoramiento barrial	35
	Proponer alternativas	35
	Seleccionar la mejor propuesta	35
	Pactar un plan de trabajos barrial	36
Reflexión final	37
Bibliografía	39

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Subsectores según tipo de población vulnerable	16
Tabla 2.	Variables clave de diagnóstico de subsectores en barrios populares	18
Tabla 3.	Matriz para seleccionar propuestas	20
Tabla 4.	Cronograma de implementación	21
Tabla 5.	Síntesis de la evolución histórica barrial	31
Tabla 6.	Etapas y Actividades	34
Tabla 7.	Análisis del nivel de segregación y fragmentación barrial	35

Tabla 8.	Diagnóstico	35
Tabla 9.	Evolución a futuro de problemas y oportunidades barriales	35
Tabla 10.	Formulación propuestas alternativas	35
Tabla 11.	Selección de propuestas	36
Tabla 12.	Cronograma de implementación	36

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	La ciudad, el barrio y sus subsectores.....	10
Figura 2.	Ejemplo de delimitación barrial	10
Figura 3.	Vista aérea mostrando el contraste entre los patrones territoriales formal e informal	11
Figura 4.	Ejemplo de zonificación establecida por los códigos de planeamiento urbano.....	11
Figura 5.	Densificación y hacinamiento	12
Figura 6.	Tipos de barrios populares	13
Figura 7.	Accesibilidad, porosidad y permeabilidad como factores generadores de segregación y fragmentación barrial	14
Figura 8.	Ejemplo de barrio poroso y permeable	15
Figura 9.	Subzonas barriales según usos de suelo.....	15
Figura 10.	Escena de participación barrial.....	17
Figura 11.	Descomposición de los problemas de un sub-sector barrial	17
Figura 12.	Realidad y visión de cambio positivo de un subsector barrial.....	19
Figura 13.	Construcción de centro comunitario con el trabajo de los vecinos.....	19
Figura 14.	Selección de la propuesta en la mesa chica y la audiencia pública	20
Figura 15.	Involucramiento de vecinos en tareas de agrimensura.....	21
Figura 16.	Localización de los casos de estudio en la metrópoli de Buenos Aires	23
Figura 17.	Panorámica del complejo habitacional Soldati	25
Figura 18.	Infografía evolución Soldati	26
Figura 19.	Imagen de viviendas de Villa Concepción	27
Figura 20.	Complejos habitacionales sobre la Avenida de los Constituyentes.....	27
Figura 21.	Infografía evolución de Villa Zagala, San Martín y Vicente López	29
Figura 22.	Imagen de San Carlos, en Moreno.....	29
Figura 23.	Infografía del barrio San Carlos. Partido de Moreno	29
Figura 24.	Imagen calle en barrio padre Varela	30
Figura 25.	Infografía del Barrio Padre Varela en Luján	30

PRIMERA PARTE

LOS FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

EL DERECHO A LA CIUDAD

El derecho a la ciudad es una doctrina relativamente reciente impulsada por las Naciones Unidas que promueve que todos los seres humanos tienen derecho a acceder a una vivienda digna, bien provista de servicios públicos, y próxima a oportunidades de empleo y generación de ingresos. Los barrios populares constituirían una respuesta al generar una oferta de vivienda e infraestructura accesible para poblaciones de escasos recursos. Pero al recorrerlos quedan en evidencia sus falencias: viviendas precarias, falta de infraestructuras básicas, localización periférica o marginal; en algunos casos segregación del resto de la ciudad y en otros, además, fragmentación interna entre sectores habitados por vecinos con condiciones de vida muy diferentes. Estos dos temas, segregación y fragmentación, suelen llevar a que los vecinos más pobres resulten enfrentados con sus vecinos más próximos, y todos terminen aislados del resto de la ciudad y de sus oportunidades de progreso.

Los barrios populares generalmente surgen como una urbanización de lotes baratos donde sus propios pobladores van construyendo sus viviendas. Luego suelen sufrir, o gozar según los casos, de la intervención del Estado construyendo pavimento, alguna escuela o sala de primeros auxilios, y en algunas ocasiones también vivienda. Sin embargo si en la ciudad no existe un planeamiento barrial que prevea una estrategia de generación continua de ofertas habitacionales económicamente accesibles, pronto surgirán asentamientos informales, villas miseria, o procesos de intrusión de propiedades desocupadas, como resultado de la enorme demanda insatisfecha de lugares donde vivir. Las malas condiciones de vida de estos vecinos justifican su reclamo permanente por la vulneración de su derecho a vivir dignamente. Pero para que estos reclamos tengan respuestas efectivas y eficaces, y se pueda avanzar en la satisfacción de sus necesidades, es necesario un plan compartido por todos; un plan que arti-

cule los esfuerzos de los que sufren malas condiciones de vida, los que están en condiciones de aportar fondos y recursos, y las autoridades a cargo de llevar adelante las acciones necesarias.

Es preciso entonces que los habitantes del barrio se reúnan para planear su desarrollo, incluyendo cuestiones como la necesidad de viviendas, infraestructuras, etc., y también del fomento del empleo y de oportunidades de generación de ingresos, el cuidado del ambiente y la protección de su historia. Normalmente estas actividades son impulsadas en los barrios por individuos y organizaciones sociales que, voluntariamente, desarrollan actividades de promoción muy valiosas. Pero un error frecuente es que tales personas e organizaciones tienden a trabajar en forma aislada, sin suficiente coordinación con otros grupos, y, por esta razón, su esfera de actividad queda limitada a espacios muy reducidos, unas pocas manzanas alrededor de las cuales se realizan estas actividades, lo que dificulta la construcción de una identidad común que se exprese territorialmente en el barrio.

La figura 1 presenta un gráfico ilustrativo de los componentes habitacionales de un barrio, dentro de una ciudad, destacando sus distintos subsectores residenciales, en este caso caracterizados por el hábitat informal, el loteo económico con vivienda autoconstruida, y la vivienda pública subsidiada por el Estado. Entre estos distintos subsectores se ubican los servicios sociales públicos, como escuelas y centros de salud, espacios verdes, y vinculándolo todo, el trazado urbano y el transporte público, que conecta el barrio con el resto de la ciudad. Este gráfico intenta simplificar la complejidad de la composición socioterritorial de los barrios populares: Aquellos habitantes que se asentaron en la zona ocupando irregularmente tierra privada o pública y enfrentan el peligro permanente de desalojo, los que pudieron comprar un lote donde edificar su vivienda con su propio esfuerzo y ahorros, y los que son beneficiarios de algún plan gubernamen-

tal que les provee de una vivienda terminada, como el caso de los complejos habitacionales, o de alguna solución habitacional como el mejoramiento de una edificación obsoleta, o un microcrédito, etc.

Estas tres formas básicas de acceso al hábitat corresponden ciertamente a las modalidades de la informalidad, del mercado y del Estado, generando áreas con características socioterritoriales particulares que son analizadas en esta publicación (ver Figura 1).

Para planificar el desarrollo del barrio es fundamental entender su composición, identificando tipologías de sectores definidos según su nivel socioeconómico, trama urbana, etc.; ya que influyen en forma decisiva en el diseño de estrategias para favorecer el cumplimiento del derecho a la ciudad. La insistencia con la cuestión del derecho a la ciudad radica en que sin un instrumento legal que enmarque el conjunto de esfuerzos gubernamentales, comunitarios, y privados, dirigidos a mejorar en forma sostenida un barrio, la tarea se diluye solo en buenas intenciones.

El urbanismo participativo es en buena medida resultado de la introducción del enfoque de derechos humanos a la práctica del planeamiento urbano, implica elaborar a través de la participación de los vecinos reglas que estimulen su desarrollo y no que, por el contrario, terminen perjudicándolos. Ya no se trata de que un grupo decida en forma aislada el destino de una ciudad y sus barrios, y de que los vecinos sean objetos pasivos del planeamiento urbano, sino que se transformen en sujetos activos e involucrados en las decisiones clave.

La forma particular en la cual un barrio se estructura, el trazado de sus calles, la subdivisión de sus lotes, la distribución de sus actividades, densidades, provisión de servicios urbanos y tipologías edilicias condicionan en forma estructural las posibilidades de los sectores vulnerables de acceder a una vivienda y a los servicios urbanos, en otras palabras al cumplimiento del derecho a la ciudad. Pero tales condiciones, generadas a lo largo del proceso histórico de urbanización, requieren de instrumentos de planeamiento para ser corregidas en aquellos aspectos que afectan a los distintos grupos de vecinos, y, por lo tanto en la medida que incluyan su participación efectiva tenderán a funcionar realmente como medio de construcción de consensos, reduciendo la conflictividad barrial. Una cuestión clave que el urbanismo participativo debe resolver es cómo se estimula la construcción de viviendas dirigidas a sectores de bajos ingresos, sin afectar la disponibilidad de tierra y espacios dedicados al uso público; satisfaciendo las necesidades habitacionales de los vecinos residentes y potenciales que se estima se asentarán en la zona, en un contexto de armonía y convivencia favorable al desarrollo de oportunidades de empleo y generación de ingresos.

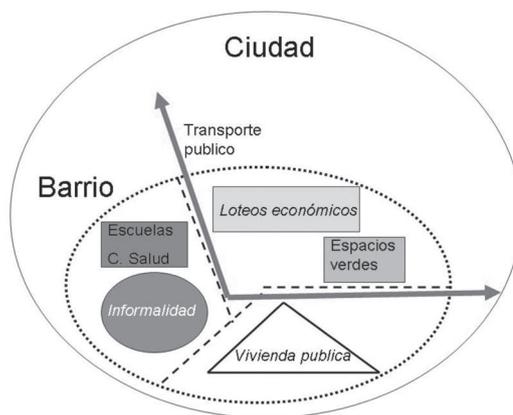


FIGURA 1

La ciudad, el barrio y sus subsectores.

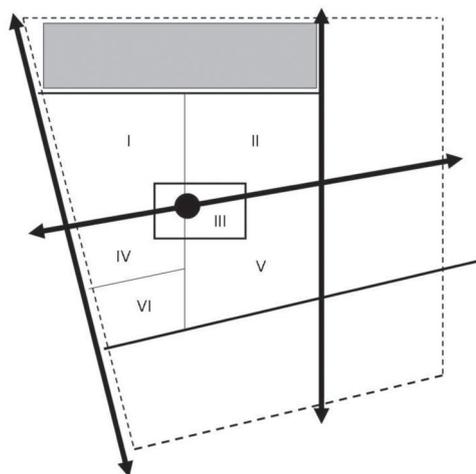


FIGURA 2

Ejemplo de delimitación barrial.

PRINCIPIOS DE PLANEAMIENTO BARRIAL

Un barrio no es solo la sumatoria de vecinos semejantes, sino que se construye a partir de la diversidad de población que se identifica con un espacio y una historia en común, un barrio alude a la identidad de sus habitantes, su localización, su historia y sus características sociales y culturales específicas. Su delimitación resulta de la combinación de distintos factores: el reconocimiento de ciertos elementos estructuradores como avenidas o grandes predios, los sectores dentro del barrio donde residen vecinos con niveles similares de ingresos, de educación; etc. Los barrios van cambiando a lo largo del tiempo, con momentos de mayor prosperidad y otros de decadencia.

Para ordenar la ciudad existen profesiones específicas como el planeamiento urbano, esta disciplina, a cargo de regular el crecimiento de la ciudad, la divide en barrios para estudiar mejor sus problemas, a través de la disposición territorial de información como ser la cantidad de habitantes, el déficit de infraestructuras, etc.; y con ellos producir planes de intervención. Una primera tarea del planeamiento barrial consiste en realizar la delimitación específica del barrio (figura 2), localizando calles y espacios que sirven de borde, como asimismo establecer sus subunidades, reconocibles según sus diferentes actividades, densidades y tipo de población residente y usuaria (ver Figura 2).

FIGURA 3

Vista aérea mostrando el contraste entre los patrones territoriales formal e informal.

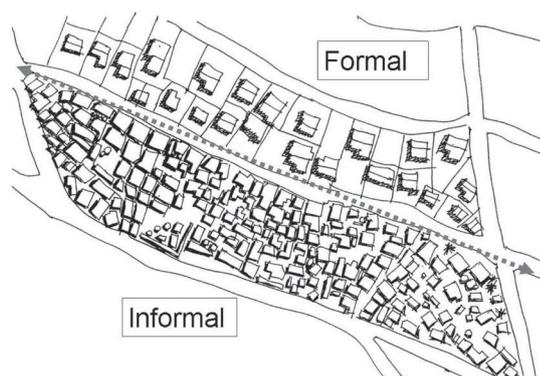
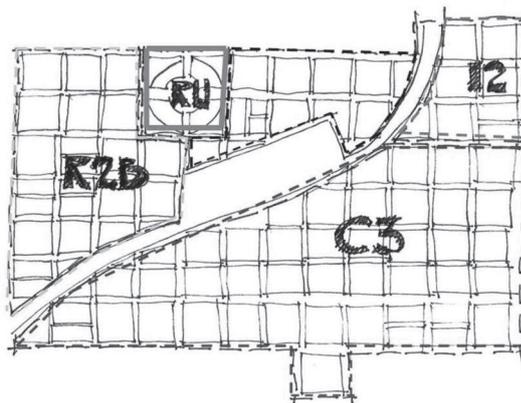


FIGURA 4

Ejemplo de zonificación establecida por los códigos de planeamiento urbano.



Para entender cómo funciona el planeamiento urbano, hay que tener en cuenta que su esfera de actuación ocurre en dos dimensiones diferentes: La realización de obras públicas y la imposición de normativas. Ambas acciones ocurren en forma complementaria sobre el diseño del trazado de calles, la subdivisión de lotes, los usos de suelo, la densidad de población, la provisión de servicios urbanos y las tipologías edilicias. Cada una de estas cuestiones influye en la conformación de distintos tipos de barrios: aquellos que pueden cumplir con tales normativas adquieren el carácter de “formales”, mientras que aquellos que no pueden cumplir se los llama “informales”, dado que no se enmarcan en lo que indican las leyes, como ser la propiedad de la tierra, al ocupar tierra pública o privada, la forma de construcción de las viviendas, o los grados de ocupación de los lotes.

Los barrios populares suelen disponer de sectores formales, generalmente loteos baratos con viviendas autoconstruidas, y sectores informales, tales como villas miseria, asentamientos y propiedades intrusadas. En estos hábitats informales se ofrecen cuartos y viviendas en alquiler, que son alquilados por la población con menores recursos, que no disponen de garantías e ingresos suficientes para acceder a la formalidad. La figura 3 presenta una visión aérea mostrando el típico contraste entre el patrón territorial formal y el informal (ver figura 3).

El diseño del trazado de calles define un cierto patrón de circulación peatonal y vehicular, conformando la dimensión de la unidad barrial básica o “manzana”, en

la medida en que un barrio tiene un trazado de calles adecuado, permite la subdivisión de lotes. Esta subdivisión a su vez está regulada por una ley provincial (en el caso de la provincia de Buenos Aires, la ley N° 8912 que fue sancionada por la última dictadura militar), que establece superficies y dimensiones mínimas para que un lote pueda ser registrado legalmente. Cuanto mayores sean estas exigencias, mayor tenderá a ser el costo del lote, y mayores serán las dificultades de los sectores populares para pagarlo, induciendo de alguna manera a que proliferen distintos tipos de irregularidades, incluyendo la radicación de asentamientos informales.

Lo mismo ocurre con los usos de suelo. Los Códigos de Planeamiento y Ordenamiento Territorial, establecen usos de suelos permitidos, tal como residencial, industrial, comercial, (figura 4) y sus diferentes combinaciones, prohibiendo otros usos. El motivo de estas normas es evitar que se superpongan usos molestos o peligrosos, como por ejemplo una fábrica contaminante próxima a una escuela donde asistan niños pequeños o ciertas actividades comerciales junto a residencias de baja densidad cuya superposición podría ser molesta. Si bien esta forma de ordenamiento es útil e importante no debería ser la única. Si los códigos de planeamiento no contemplan la necesidad de generar empleos a través de la microindustria, muchas veces talleres situados en las propias casas de familias de bajos ingresos, terminan condenando a estos emprendimientos a la clandestinidad y a desarrollarse en espacios ocultos, oscuros, hacinados e insalubres. Un planeamiento barrial popular debe tener en cuenta y priorizar el interés de los sectores más vulnerables para sobrevivir, como sus estrategias de generación de empleo, la comercialización a través de ferias comunitarias, etc.; ya que de otro modo estas estrategias aparecerán, pero en forma informal, quitándole toda legitimidad dentro de un plan, y dando lugar a situaciones de abuso y vulnerabilidad (ver Figura 4).

Los códigos también definen la densidad aceptable para cada barrio, la densidad es la relación entre la cantidad de habitantes o metros cuadrados construidos y la superficie del barrio o del lote; es por lo tanto una variable clave para regular el desarrollo barrial. Los códigos establecen la cantidad de viviendas o metros cuadrados que se permite construir según el tipo de uso: residencial, industrial, comercial, etc.; esto se define según el tipo de barrio que se trate, su ubicación, y su infraestructura. Para un barrio localizado en el centro de la ciudad se tratará de aumentar su densidad, ya que se busca albergar más gente y aprovechar mejor las infraestructuras públicas, y, por esa razón se permitirá la construcción de edificios en altura. Cuando en un barrio se restringe la construcción de edificios, indirectamente se está aumentando el valor del suelo para ese propósito, ya que tenderá a ser más escaso y los propietarios de terrenos demandarán precios más altos encareciendo el valor final de la vivienda. Es decir que el cambio de normativa sobre las densidades admitidas

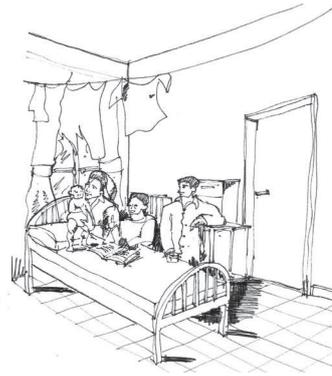
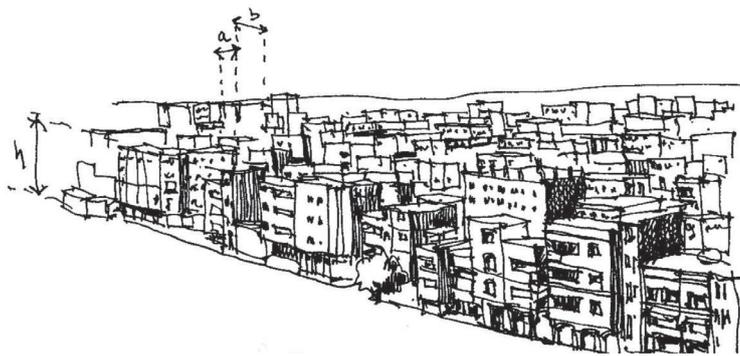


FIGURA 5

Densificación y hacinamiento.

para un lote afecta su precio en el mercado sin que su propietario haya realizado ninguna inversión productiva, por lo tanto una política dirigida a favorecer la construcción de viviendas accesibles para todos, deberá contar con normas que tiendan a reducir la especulación del suelo.

Si se puede edificar más viviendas en el barrio, su construcción tenderá a costar menos ya que podrá repartirse el costo del terreno y de la infraestructura básica entre más unidades; por eso, los departamentos tienden a ser más baratos que las casas. Sin embargo en muchos barrios frecuentemente el aumento de densidad es mal visto por los antiguos residentes que ven modificarse la fisonomía barrial sin, por lo general, percibir mejoras en el equipamiento urbano, y, además, se sienten "invadidos". Cuando la densificación implica el incremento de la heterogeneidad social, como ocurre con la construcción de complejos de vivienda social o la implantación de un country, suele fragmentarse el barrio en subsectores con poco contacto entre sí. Un caso típico de fragmentación ocurre entre subsectores formales e informales, ya que mientras que los primeros se encuentran ordenados y regulados con normas, los informales al contar solamente con acuerdos tácitos entre vecinos, según la demanda de espacio, tenderán rápidamente a densificarse y hacinarse.

Es importante diferenciar entre densificación y hacinamiento. Mientras densificación es aumentar el volumen construido en la misma superficie de suelo, el hacinamiento consiste en el aumento de la cantidad de gente viviendo en el mismo volumen construido; cuando en una casa cohabitan más de tres personas por cuarto se dice que tienen hacinamiento crítico o NBI por hacinamiento. Mientras que la densificación permite abaratar los costos de urbanización, el hacinamiento implica un costo socioambiental que afecta seriamente las condiciones de vida, estudio y trabajo de quienes conviven en tales circunstancias.

Típicamente, una madre sola con más de dos hijos que solo puede afrontar el costo de un cuarto ya cae en hacinamiento crítico. La falta de espacio afecta, entre otras cosas, a las relaciones de pareja, a las relaciones entre padres e hijos, a la armonía entre vecinos, y a la capacidad de concentración de los niños para estudiar

y el desarrollo de actividades lúdicas, que suelen realizarse en el espacio público. La figura 5 presenta dos escenas: la primera es de un barrio de alta densidad claramente reconocible por la presencia de edificios de varios pisos; en la segunda imagen se representa la situación de hacinamiento de un cuarto ocupado por una mujer con tres niños (ver Figura 5).

Por otra parte servicios urbanos, como educación, salud o transporte, responden a políticas específicas del Estado. En la medida que los barrios estén organizados pueden colaborar en el diseño e implementación de esas políticas para lograr su provisión. El acceso a escuelas, centros de salud, espacios verdes, y participar de su diseño y planeamiento hacen a la calidad de vida y a las posibilidades de progreso en el barrio. La accesibilidad a tales servicios por parte de los residentes de subsectores informales provee una pauta fundamental sobre la convivencia barrial entre vecinos de extracciones sociales diferentes.

Cuando en un barrio, vecinos con poder adquisitivo desigual comparten los mismos servicios públicos, suele producirse una convivencia que redunde en mutuo conocimiento, que beneficia en mayor entendimiento y posibilidades de desarrollo de estrategias conjuntas para beneficio de todos. Por el contrario, cuando un barrio no posee adecuados servicios públicos, o los existentes son usados solamente por grupos poblacionales de determinados subsectores, puede reconocerse que el barrio pierde su unidad y tiende a "fragmentarse", reproduciendo brechas cada vez mayores entre sus subsectores.

Cuando un barrio es de difícil acceso, por falta de transporte público o porque es inseguro y nadie quiere arriesgarse transitándolo, tiende a "segregarse" o separarse del resto de la ciudad. Ambos temas, segregación y fragmentación, tendrán consecuencias muy importantes en el desarrollo barrial, como se explicara en los apartados siguientes.

EL BARRIO EN LA CIUDAD

La ubicación del barrio en la ciudad condiciona las posibilidades de progreso de sus habitantes. Vivir en el centro de la ciudad puede significar estar más cerca

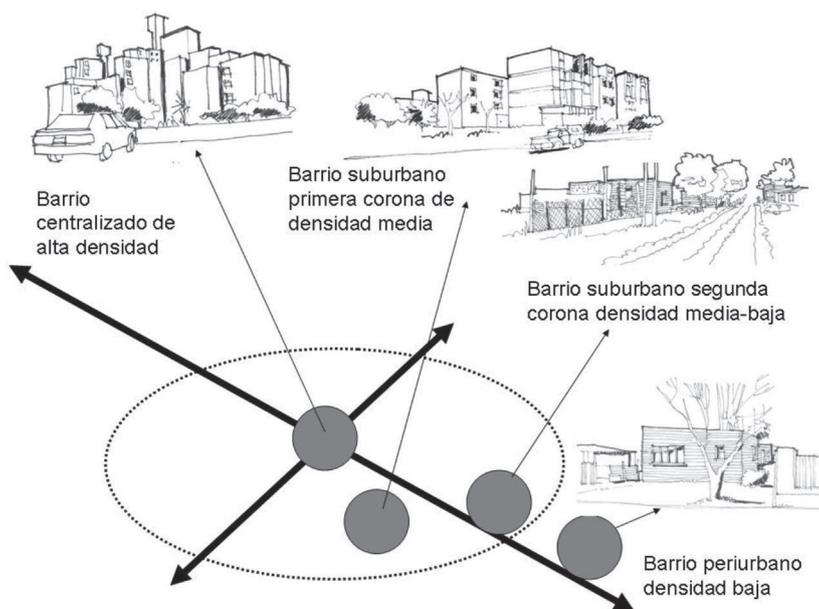


FIGURA 6 Tipos de barrios populares. de oportunidades de empleo e ingresos, pero también dado los mayores costos de la tierra y la vivienda puede significar tener que vivir en una villa o en un asentamiento informal, con malas condiciones de vida y sometidos a la posibilidad de un desalojo forzado. Al contrario, vivir en la periferia ofrece la ventaja de conseguir terrenos más baratos, pero muchas veces es difícil acceder a servicios sociales básicos como escuelas o centros de salud, calles pavimentadas y redes de agua potable, lo que obliga a invertir más recursos en pozos, gastar más en transporte y emplear más tiempo viajando distancias prolongadas. En situación intermedia están los barrios que según se encuentren próximos a arterias de circulación como avenidas o autopistas tendrán a insertarse al resto de la ciudad o, por el contrario, tendrán a segregarse enfrentando problemas para acceder a servicios públicos básicos o a empleos.

A medida que nos acercamos al centro de la ciudad el diálogo entre vecinos de subsectores formales e informales tiende a escasear. Esto se debe a que la brecha entre lo formal y lo informal es mayor que en la periferia, donde el precio del suelo y de las propiedades tiende a ser menor. Sin embargo, prejuicios, temores y malestares crecen tanto en áreas centrales como en la periferia, levantando muros invisibles que dividen al barrio e impiden imaginar que todos los habitantes, más allá de sus diferencias, puedan dialogar sobre sus problemas comunes y su visión y expectativas a futuro. Los subsectores barriales pueden funcionar como entidades autónomas, separadas y aisladas, especies de “mini-barrios”, confinando a sus habitantes a un espacio muy limitado; o por el contrario, pueden articularse y complementarse como piezas de un rompecabezas que solo en conjunto crea identidad. Y tal identidad se manifiesta en la resolución efectiva de problemas concretos. Por ejemplo, la inseguridad, las inundaciones, la falta de escuelas o centros de salud, y el agua contaminada por malos servicios sanitarios, entre otras muchas cuestiones, constituyen buenas causas para reunir vecinos a trabajar en forma conjunta.

Se puede pensar que quienes disponen de mayores recursos pueden enfrentar mejor los problemas en forma separada. Pero la realidad demuestra que esto no es totalmente cierto, y que estas soluciones siempre son parciales. El accionar colectivo tiende a resolver los problemas en forma más efectiva que la acción individual. A mayor heterogeneidad social dentro de un barrio, existen mayores posibilidades de progreso entre vecinos, y de trabajar las dificultades en forma conjunta, si existen los canales de diálogo adecuados y la cultura de tolerancia y convivencia para sostenerlo. Cuando las barreras de la ignorancia mutua son superadas a partir de la participación, se encuentran soluciones que benefician a todos

La definición de los límites es fundamental para caracterizar un barrio en cuestión. En general se definen límites administrativos como los impuestos por las autoridades competentes, tales como los municipios, o los institutos de estadísticas. Pero también se puede definir los límites barriales en función de sus diferencias con los barrios del entorno, eligiendo las calles que definen sus bordes.

LOS TIPOS DE BARRIOS

Disponer de tipologías de barrios populares es relevante en tanto ayuda a identificar sus problemas y oportunidades más importantes. Una síntesis de tipos posibles de barrios populares combina por una parte su localización, y por otra parte, sus características más relevantes de densidades, usos de suelo, etc. (figura 6). Estas tipologías barriales presentan distintas situaciones de segregación y fragmentación, condicionadas por su inserción en la ciudad y resultado de sus características socio-territoriales particulares.

Los tipos de barrios propuestos son:

- El barrio centralizado de alta densidad: Se trata del barrio próximo a las áreas centrales, donde el costo del suelo lleva a su densificación construyendo edificios en altura alojando más vivienda en la misma superficie de suelo. Generalmente presentan brechas significativas en los niveles de calidad de vida de los habitantes de sus distintos subsectores, y diferencias significativas con sus entornos y el resto de la ciudad, siendo barrios segregados y fragmentados al mismo tiempo. El barrio contiene actividades residenciales y servicios especializados.
- El barrio suburbano de densidad media, de la primera corona metropolitana: Se trata de barrios de densidades medias, razonablemente bien dotados de servicios sociales, transporte público y calles pavimentadas. Aunque el costo del suelo tiende a ser menor que en el barrio centralizado, de todos modos puede observarse una brecha importante

entre subsectores urbanos, reproduciendo situaciones de fragmentación y segregación respecto a su entorno y el resto de la ciudad. El barrio mezcla actividades residenciales con industriales y de servicios.

- El barrio suburbano de densidad media-baja, de la segunda corona metropolitana: Se trata de barrios en los cuales ya pueden apreciarse déficit de servicios urbanos básicos, problemas de transporte público y de conectividad con el resto de la ciudad por su localización apartada. La segregación se materializa por la distancia de viaje a otros destinos de la ciudad, pero no se advierten diferencias significativas con su entorno. Tampoco se observan grandes brechas socioterritoriales que dividan a sus habitantes, reflejando una menor fragmentación que en los dos tipos de barrios presentados previamente. El barrio tiene un sesgo principalmente residencial, pero desarrolla algunas actividades generadoras de ingresos en su proximidad.
- El barrio “dormitorio” peri-urbano de baja densidad: Se trata del barrio ubicado en la extrema periferia, entre el campo y la ciudad, cuyos habitantes pasan la mayor parte del día viajando a destinos alejados, en procura de empleo y medios de generación de ingresos, y solo usan el barrio para dormir, sin desarrollar en él actividades económicas significativas, mas allá del cuentapropismo y eventuales “changas”. Se encuentra claramente segregado del resto de la ciudad al encontrarse remotamente emplazado con escasos servicios de calles pavimentadas, escuelas, centros de salud, etc., que repercuten negativamente en las condiciones de vida y posibilidades de progreso de sus habitantes.

Esta clasificación es útil para entender las características más destacables del barrio, facilitando la indagación de sus niveles de segregación y fragmentación. Un barrio segregado es aquel que se encuentra separado de su entorno, tanto física como socialmente, llegando inclusive a la estigmatización o discriminación de sus vecinos por el resto de los habitantes de la ciudad. Es generalmente el caso de las villas miseria y los asentamientos informales que aparecen asociados a la marginalidad, pero, según los casos, puede también involucrar a subsectores de loteos económicos con viviendas autoconstruidas o viviendas financiadas por el Estado. Cuanto más segregado es un barrio, mayores serán las dificultades para satisfacer las necesidades básicas de su población, al encontrarse separado de la dinámica de provisión de infraestructuras y generación de recursos del resto de la ciudad. Asimismo cuanto más fragmentado sea un barrio, mayor tenderá a ser el enfrentamiento entre vecinos por múltiples razones, como la ocupación de tierras, el uso de los espacios públicos, etc. La combinación de ambos factores, segregación y fragmentación, define diferentes perfiles de barrios populares.

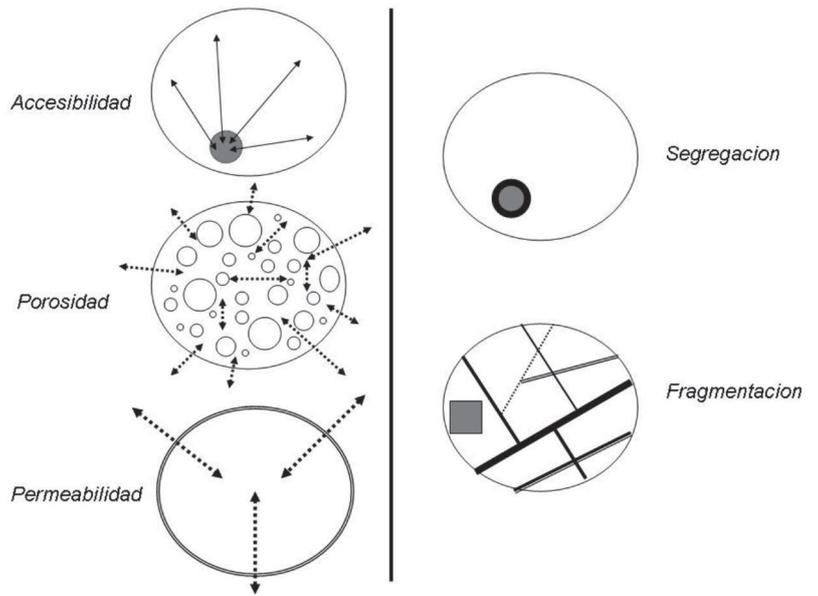


FIGURA 7

Accesibilidad, porosidad y permeabilidad como factores generadores de segregación y fragmentación barrial.

Un criterio para medir esta segregación y fragmentación consiste en analizar la vinculación y accesibilidad del barrio al resto de la ciudad, que llamaremos *apertura barrial*, su capacidad de recibir nueva población de escasos recursos en sus condiciones actuales de dotación de infraestructura, que llamaremos *porosidad*, y su grado de heterogeneidad social, que llamaremos *permeabilidad*. Cuanto mayor sea la permeabilidad mayor será la posibilidad de establecimiento de vínculos entre personas que viven en distintas condiciones socio habitacionales, sin embargo esto no debe entenderse como la afirmación de la existencia de estos vínculos, o que estos sean armónicos. Estos distintos conceptos son ilustrados en la figura 7.

Un barrio puede ser más o menos accesible, en tanto se conecta mejor con el resto de la ciudad; más o menos permeable, en tanto existe convivencia física entre diferentes grupos sociales, especialmente residentes formales e informales; y más o menos poroso, en tanto permite el asentamiento de población de bajos recursos, ofreciendo terrenos y viviendas a precios accesibles.

Un barrio que tienda a ser abierto, poroso y permeable, tiende a reducir su nivel de segregación y fragmentación, ya que tiene las cualidades para integrarse con el resto de la ciudad, y al mismo tiempo favorecer la convivencia entre distintos sectores dentro del barrio.

Cuando un barrio ofrece un patrón de asentamientos informales mezclado con hábitat formal y suficiente espacio vacío para poder edificar, tiende a ser más accesible y con niveles de porosidad y permeabilidad mayores, y, por ende, sus niveles de segregación y fragmentación tenderán a ser más bajos. Por el contrario, cuando la informalidad se concentra territorialmente, pero con espacios intermedios de formalidad, el barrio reduce su porosidad, al concentrarse sectores de muy bajos ingre-

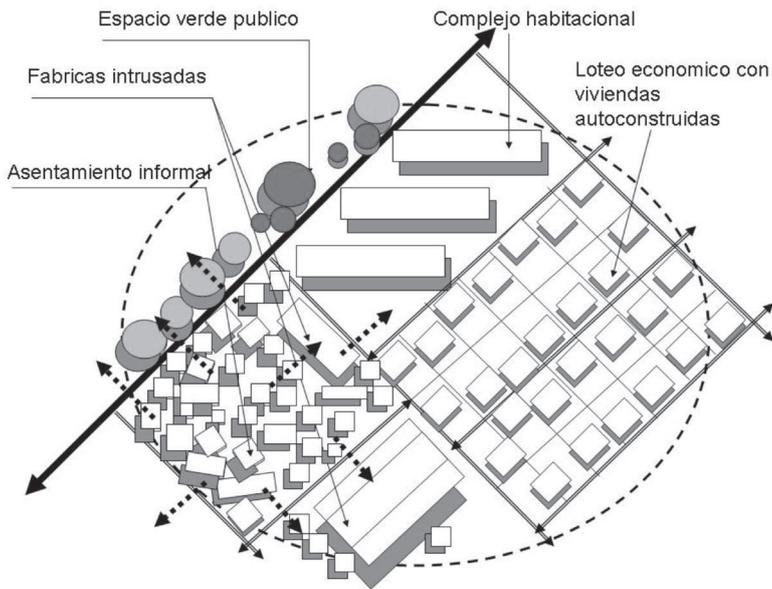


FIGURA 8 Ejemplo de barrio poroso y permeable. Los asentamientos informales, y su permeabilidad, al desaparecer paulatinamente las ofertas de vivienda en lo formal, reconociéndose signos crecientes de segregación y fragmentación.

En el extremo, cuando en un barrio tiende a crecer la tipología informal, prácticamente desplazando la formalidad, el nivel de segregación tiende a ser muy alto, no existiendo porosidad que facilite la absorción de otros grupos sociales complementarios de los informales. En consecuencia la porosidad en este caso tiende a reducirse, y solo será permeable en términos del mercado informal, conduciendo rápidamente a la saturación de las infraestructuras disponibles y al hacinamiento para maximizar el uso de los espacios vacantes.

la porosidad del barrio en el que conviven vecinos de extracciones sociales diferentes, se encuentra amenazada por la expulsión de un cierto tipo de vecinos por otros. En este tipo de situación, los vecinos que viven en condiciones formales se sienten amenazados por el avance de los que viven en condiciones informales y desarrollan mecanismos de defensa que suelen conducir al enfrentamiento. Al mismo tiempo, los habitantes de sectores informales también se sienten amenazados por el desalojo forzado y también desarrollan mecanismos de autodefensa, que pueden materializarse en la confrontación con los otros vecinos.

Una forma de ordenar el desarrollo de este tipo de barrio fragmentado consiste en realizar un análisis previo y posteriormente realizar propuestas para construir nuevas viviendas adaptadas a la demanda de los diversos sectores sociales, de modo de evitar la intrusión de inmuebles, como las fábricas del ejemplo o terrenos públicos. La intervención del Estado construyendo complejos de vivienda social constituye una forma de comenzar a densificar el sector, pero su costo puede resultar demasiado alto para población muy vulnerables. La opción del loteo económico con viviendas autoconstruidas constituye otra opción, pero requiere capital inicial para adquirir el lote, lo que muchas veces no está al alcance de la población. La identificación de áreas de crecimiento del barrio, incluidas en planes de mejoramiento y desarrollo barrial, constituyen herramientas fundamentales para guiar la participación de los vecinos en una dirección pragmática, que permita destrabar los conflictos existentes y los futuros a través de un ejercicio de construcción colectiva, proactiva y participativa.

LOS SUBSECTORES BARRIALES

Los subsectores pueden definirse en función de muchos parámetros. Un parámetro son aquellos establecidos por los códigos de planeamiento urbano, como los usos de suelo, densidades, etc. En función de tales parámetros pueden definirse diferentes subzonas barriales, el área comercial próxima al centro, la zona industrial, los distintos tipos residenciales, etc. (figura 9). La identificación de estos distintos subsectores resulta esencial para analizar y planificar estrategias de intervención que respondan a las prioridades y desafíos de cada sector.

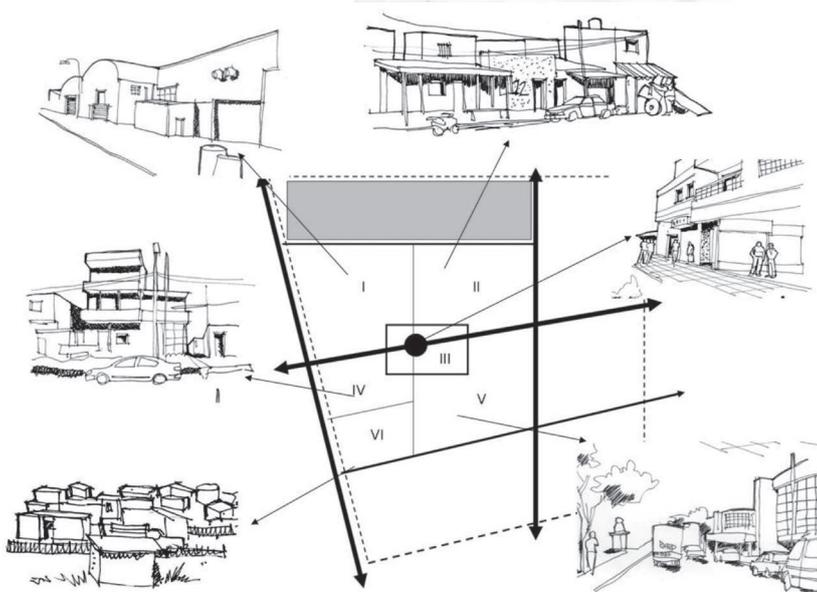
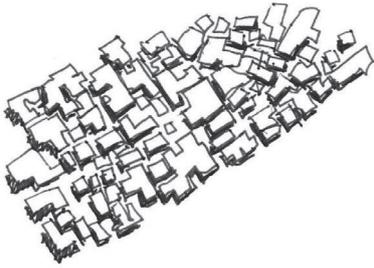
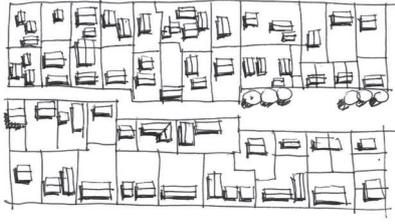
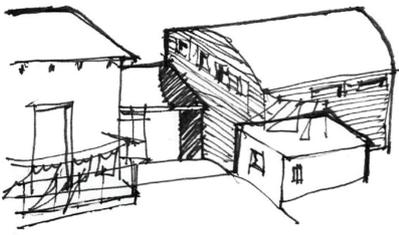
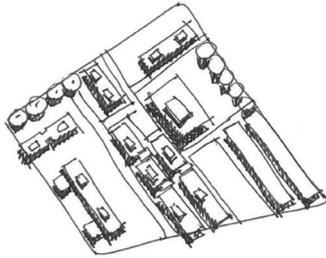
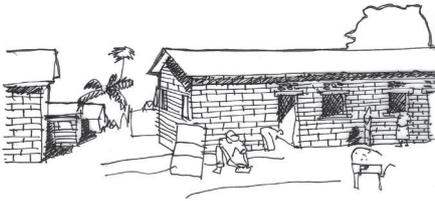


FIGURA 9 Subzonas barriales según usos de suelo. En el ejemplo de la figura 8 se presenta un barrio en el que los asentamientos informales se encuentran en fase de expansión, intrusando fábricas obsoletas colindantes con viviendas construidas por el Estado, en la forma de complejos habitacionales, y loteos económicos con viviendas autoconstruidas. En el ejemplo,

Un análisis específico del sector residencial señala el carácter formal o informal del barrio, que se refleja en distintas tipologías de viviendas: Complejos habitacionales y loteos con viviendas autoconstruidas, en lo formal; y villas miseria, asentamientos informales, propiedades intrusadas, etc., en lo informal. Estos subsectores representan diferentes formas en las que viven y trabajan sus habitantes, y reproducen problemas y oportunidades también disímiles. El reconocimiento de problemas y oportunidades que afectan a cada subsector y su relación con la problemática del barrio en su

TABLA 1

Subsectores según tipo de población vulnerable.

Tipo población vulnerable	Características	Vista aérea
Informal		
1. Habitante villa miseria	Individuos o familias ocupando una casilla en forma temporaria. En general se tiende a alquilar en las casillas en forma temporaria.	
2. Habitante asentamiento informal	Son grupos sociales consolidados que tienen un nivel de organización importante, entre otras cosas para promover la regularización de sus lotes. Las trazas geométricas ayudan a este propósito	
3. Propiedades intrusadas	Son grupos que suelen operar a partir de organizaciones que proveen información sobre oportunidades de ocupación de inmuebles. Suelen revestir carácter de alquileres temporarios	
Formal		
4. Habitantes de complejos	Cumplen con estándares de clase media-baja. Suelen disponer de medios de generación de ingresos relativamente permanentes. Dependiendo del grupo social residente, pueden estar organizados o no, y esto se refleja en el mantenimiento de los edificios	
5. Autoconstructores en loteos baratos	Son familias de escasos recursos que lograron adquirir o heredaron un lote, donde autoconstruyeron sus viviendas, y continúan edificando para las nuevas generaciones, densificando el lote.	

conjunto, constituye una cuestión clave para construir alternativas viables y superadoras de las dificultades enfrentadas, potenciadas a partir del involucramiento de grupos distintos. Un plan de mejoramiento de villas miseria, en la medida que no incluya la problemática de su entorno, tiende a limitar los problemas sin darles la expansión territorial que necesitan para su solución estructural. Esta es una falencia que puede observarse en las políticas públicas: La falta de visión para desarrollar una estrategia inclusiva de todo el barrio, actuando en cambio a partir de acciones focalizadas y sectoriales que terminan siendo limitadas e insuficientes.

La tabla 1 presenta una lista de subsectores en función del tipo de población vulnerable, clasificados según su lugar de residencia: informal o formal.

La tabla ilustra como estos distintos subsectores responden a patrones territoriales muy específicos, posibles de influir a través de planes de mejoramiento y desarrollo barrial. Asimismo, cada uno de ellos reproduce distintas condiciones habitacionales mejores y peores que deben analizarse en el contexto de cada barrio en particular, de modo de deducir en qué casos resulta recomendable priorizar la intervención en uno o en otro.

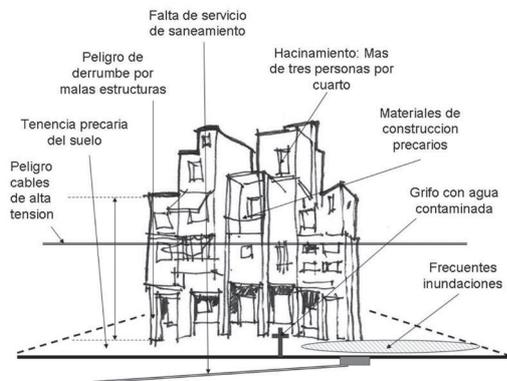
FIGURA 10

Escena de participación barrial.



FIGURA 11

Descomposición de los problemas de un subsector barrial.



LA PARTICIPACIÓN BARRIAL

Los barrios populares, como cualquier tipo de barrio, pueden surgir por la iniciativa de un desarrollador inmobiliario, que subdivide grandes lotes en parcelas de bajo precio dirigidas a población de escasos recursos, o por la intervención del Estado, que procura facilitarles el acceso a viviendas dignas. También pueden surgir por la ocupación irregular de tierra y construcciones por parte de familias e individuos que buscan resolver sus necesidades habitacionales de manera informal. Pero más allá de su origen y evolución histórica, es responsabilidad del Estado, representado por sus distintos niveles (municipal, provincial o nacional), la sanción de normativas urbanas y la ejecución de obras públicas.

El Estado actúa a través de obras públicas para resolver los problemas más acuciantes, como las inundaciones, la falta de agua, de escuelas, hospitales o viviendas para los más pobres; y también actúa regulando el mercado, definiendo qué es posible o no construir y cuáles son las actividades que se pueden realizar en cada lote. También establece incentivos para que el sector privado construya infraestructura y vivienda a precios cada vez más económicos. Cuando el sector privado compite en función de un marco justo, se las ingenia para producir más económico, y todos se benefician accediendo a mejores productos. Asimismo cuando es regulado adecuadamente por el Estado, construye viviendas de buena calidad a precios accesibles.

Pero es la población residente en la zona la que conoce mejor que nadie los problemas del barrio, y pueden respaldar u oponerse a los planes del Estado para su mejoramiento. Cuando sus habitantes se agrupan y actúan colectivamente se los llama “actores” porque tienden a jugar un rol en la escena barrial. Hay otros tipos de actores, igualmente importantes, que defienden los intereses sectoriales como la asociación de comerciantes, las cooperativas, la unión de indus-

triales del barrio, etc.; estos actores pueden ser del barrio o incluir a vecinos de otros barrios, y tener un poder mayor para imponer determinadas decisiones que los beneficia. Pero cuando los vecinos tienen un espacio para discutir prioridades y acordar estrategias de acción, los intereses externos tienden a reducirse y el diálogo permite llegar a acuerdos sobre las prioridades compartidas por la mayoría de los vecinos.

Por esta razón es importante que todo proceso de planeamiento barrial de lugar a la creación de un equipo conformado por distintos grupos de vecinos, tanto residentes de áreas formales como de las informales. Estos últimos suelen ser rechazados pero son clave para acordar planes de transformación barrial, pues representan a quienes normalmente no tienen voz y tienden a ser quienes sufren los problemas más críticos de falta de vivienda digna e infraestructura básica. Lo más importante entonces es crear instancias de participación oportunas (figura 10), ya sea en espacios públicos, como plazas o calles, en instituciones reconocidas, como escuelas u hospitales, o en espacios que generosamente se abran para este propósito, como las casas de ciertos vecinos o asociaciones civiles vecinales, para discutir y acordar estrategias colectivas de diagnóstico y formulación de propuestas.

RECONOCER Y EXPLICAR LAS CAUSAS DE LOS PROBLEMAS MÁS RELEVANTES

El diagnóstico o estudio de los problemas y oportunidades del barrio, nos permite entender la causa original de su deterioro, pero al mismo tiempo apreciar las posibilidades de su mejoramiento. Para entender los problemas, es necesario contar con un modelo que nos permita “descomponer” la compleja realidad en temas específicos, más fáciles de estudiar. La figura 11 presenta el caso de una villa miseria con construcciones en altura, en la que pueden reconocerse problemáticas específicas que demandan acciones inmediatas para consensuar prioridades entre vecinos de distintos subsectores, y presentarlas a las autoridades competentes, y así desarrollar en forma conjunta estrategias de abordaje.

Los vecinos reunidos pueden listar un conjunto de temas reconocidos como claves para entender la causa original de los problemas del barrio. Por ejemplo, si el barrio se inunda con frecuencia y esto lleva a un círculo vicioso de pobreza y marginación, será necesario indagar las causas de esta situación, como la falta de drenajes adecuados o el escaso mantenimiento, etc. Los problemas del barrio diferirán para sus distintos tipos de vecinos, creando demandas de intervención también diferentes. Un barrio de loteo enfrentará cierto tipo de problemas relacionado con la carencia de servicios urbanos, que será muy diferente a los problemas enfrentados por un sector informal como una villa miseria o un asentamiento popular. La toma de terrenos o propiedades crea un escenario de conflicto

TABLA 2

Variables clave de diagnóstico de subsectores en barrios populares.

Variables claves de análisis	Subsectores			
	Formales		Informales	
	Loteo barato con vivienda auto-construida	Departamentos en complejos habitacionales	Villas y asentamientos informales	Propiedades intrusadas
Forma de tenencia de la vivienda	Tenencia precaria	Tenencia segura	Alquiler informal	Altas posibilidades de desalojo forzado
Origen del agua consumida en la vivienda	Agua de pozo	Agua corriente	Grifo común	Agua cortada
Saneamiento disponible en la vivienda	Pozo ciego	Servicio de cloacas	Sin cloaca	Cloaca
Vivienda	Baja calidad	Baja calidad	Buena calidad	Buena calidad
	Materiales permanentes pero de mala calidad	Materiales permanentes de buena calidad	Materiales transitorios de mala calidad	Materiales permanentes en deterioro
	Bajo costo de compra	Bajo costo de compra. Subsidio del Estado		
			Alto costo de alquileres	Alto costo de alquileres
Existencia y origen de calles pavimentadas	Llega una vez, esta urbanizado	Se provee junto con la urbanización	No llega	Esta disponible antes de ser intrusado
Existencia de servicios públicos	Provisión de escuelas y clínicas por comunidades	Provisión de escuelas y clínicas por el Estado	Escasa provisión de servicios públicos	Dependiendo del barrio donde ocurre la intrusión
Empleo y generación de ingresos	Actividades microproductivas en viviendas	Actividades comunitarias (uso galpones)	Comercio informal, changas, etc.	

dentro del barrio que puede pasar a ser un problema mucho más grave que la falta de vivienda o servicios urbanos en sí mismo.

PROPONER ALTERNATIVAS DE MEJORAMIENTO Y SELECCIONAR LA MÁS ADECUADA

Para estudiarlos mejor, Los problemas del barrio pueden clasificarse en función de dos dimensiones: por un lado la dimensión territorial, es decir el espacio específico en el que ocurren; y según sea su naturaleza (física, económica, social, ambiental, política o cultural). La tabla 2 presenta una manera posible de clasificar los temas más relevantes por subáreas.

Una vez identificados los problemas y oportunidades más relevantes para el barrio en general y para cada subsector, y asignado su orden de prioridades, cabe plantear objetivos específicos de intervención. Estos objetivos son muy importantes ya que de su precisión y consistencia dependerá en buena medida el éxito de los planes. Los objetivos deben ser específicos, apuntando a la causa identificada como raíz original de los problemas, planteando una pauta cuanti o cualitativa realista de lo que se quiere lograr: por ejemplo, construir 100 viviendas nuevas y mejorar 500 viviendas obsoletas, objetivo alcanzable en el largo plazo, pero con resultados concretos a corto plazo, considerando los recursos, dificultades del caso y su tiempo de implementación.

Una vez realizado un primer “mapa” de problemas barriales en función de sus distintos subsectores residenciales y/o otros, facilitado por la estructura de la tabla 2, los vecinos reunidos pueden discutir cuales de ellos constituyen prioridades del conjunto del barrio y cual es la mejor manera de enfrentarlos. Una mesa de diálogo entre vecinos de distintos subsectores formales e informales, conformando un equipo de mejoramiento barrial, es la mejor manera de legitimar un diagnóstico, fundamento esencial para formular propuestas.

Los objetivos parten de la definición de problemas y oportunidades del barrio, planteados en términos de acción. Si el problema prioritario detectado en el diagnóstico fue la falta de viviendas, el objetivo debe focalizarse en su construcción y mejoramiento, definiendo cantidades, calidad y costo, lugar donde construirlas y grupos a los que estarán dirigidas. Como se explicó antes esto depende de las regulaciones establecidas por los códigos de planeamiento urbano, que definen los metros cuadrados permitidos para construir, en el caso de los subsectores formales; y de la disponibilidad de terrenos y medios de construcción, en el caso de los subsectores informales.

Una mirada a futuro de los problemas posibilita imaginar cómo evolucionarán, permitiendo realizar una nueva selección, y concentrarse en aquellos que se conjetura serán los más importantes a futuro. El ejercicio de imaginar el futuro del barrio proporciona pistas para pensar qué oportunidades aprovechar. El balance entre los problemas más críticos a futuro, y las oportunidades más destacadas, será el resultado final del diagnóstico.

FIGURA 12

Realidad y visión de cambio positivo de un subsector barrial.

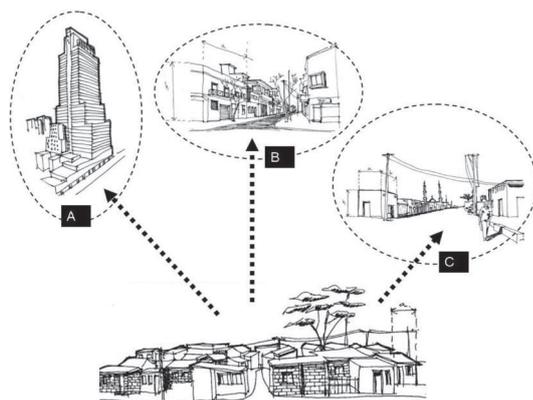
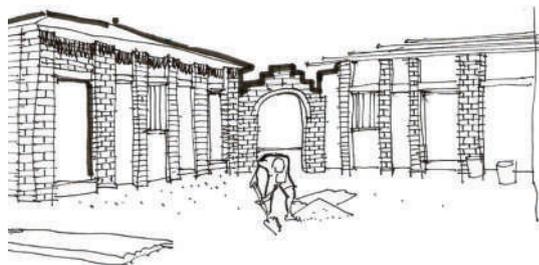


FIGURA 13

Construcción de centro comunitario con el trabajo de los vecinos.



La selección de uno o un conjunto de objetivos define la esencia de futuras propuestas. Son las ideas centrales respecto a “qué se quiere lograr”. En este sentido, al igual que el diagnóstico, las propuestas deben ser consensuadas y acordadas con los distintos vecinos. Con los objetivos claramente definidos, su formulación debe considerar por una parte qué se quiere hacer y en qué medida cuenta con aval de los grupos involucrados. Por otra parte, debe contemplar cómo se quieren llevar adelante tales proyectos, considerando el financiamiento de sus costos y la distribución de sus beneficios, lo que implica considerar quiénes estarán involucrados en la implementación de las propuestas. La comparación de las propuestas formuladas con la realidad permite apreciar en qué medida se plantean soluciones realistas, prácticas y deseadas por la gente.

La figura 12 presenta la imagen de un asentamiento popular confrontado a la “visión” de sus vecinos sobre cómo les gustaría que fuese su barrio, regularizando el suelo, proveyendo servicios básicos, incluyendo electricidad, pavimento y calzadas, y estimulando a los vecinos a autoconstruir sus viviendas con materiales permanentes y con espacios más amplios, minimizando así los problemas de hacinamiento y malas condiciones de vida. Esta representación de una realidad deseada, pasada por el tamiz de lo posible en función de los recursos que los vecinos son capaces de generar o conseguir, constituye un ejercicio fundamental de planificación. Conociendo adonde se quiere llegar, definido en función de una “visión posible”, y un equipo barrial que organice y movilice a los vecinos, se establecen las condiciones para definir un plan de acción concreto a seguir. La realización de obras comunitarias como el alcantarillado, alumbrado público, escuelas y centros de salud, con la colaboración de todos los vecinos tiende a mejorar las condiciones de vida del barrio

en su conjunto, redundando en beneficios tales como mayores posibilidades de desarrollo social y económico, estabilidad y seguridad, tranquilidad, etc.

El desarrollo de más de una propuesta permite comparar cuál de ellas es la mejor para responder a los objetivos establecidos. Será la mejor propuesta aquella que logra el mayor número de objetivos con los menores costos y haciendo mejor uso de los recursos disponibles. Para llevar a cabo esta selección es muy importante contar con criterios acordados previamente que reflejen lo que los vecinos quieren. Esto requiere definir criterios y prioridades con el aval de los vecinos y los técnicos que representan a la ciudad en su conjunto.

Con estos criterios, y convocando a todos los vecinos, se selecciona la mejor propuesta. Esta no es necesariamente la más económica: Debe ser aquella que es viable desde el punto de vista técnico, y que logra los mayores beneficios, no solo en la resolución de los problemas específicos, sino también en el usufructo de las potencialidades del barrio, incluyendo su historia, el estilo de vida de sus habitantes, etc. El mejoramiento de los barrios populares siempre contiene acciones que buscan resolver problemas específicos pero que al mismo tiempo potencian otros temas importantes. La misma organización de los vecinos para hacer una obra como un drenaje dispara una serie de dinámicas y sinergias positivas de transformación que pueden derivar en microemprendimientos, cooperativas, etc. (figura 13).

La tabla 3 presenta un ejemplo de matriz de selección de la mejor propuesta. En ella la primera columna esta dedicada a sintetizar los componentes de la propuesta, respondiendo a los distintos objetivos planteados en función de las prioridades reconocidas por los vecinos y sus alternativas posibles.

En el ejemplo, los componentes identificados son:

- Mejoramiento de 500 viviendas, y construcción de 100 viviendas nuevas,
- Provisión de 200 lotes nuevos para auto-construcción,
- Edificación de una escuela primaria, y construcción de drenaje para todo el barrio de modo de evitar inundaciones.

Estos componentes se materializan en dos propuestas alternativas, analizadas desde tres dimensiones: Económica, social y ambiental.

En la alternativa 1, se plantean estrategias de implementación de los mismos componentes más orientados al barrio en su conjunto, basados en la generación de recursos por medios locales e involucrando a los vecinos en la construcción y/o aportes de fondos; mientras

Componentes de la propuesta	Alternativa 1			Alternativa 2		
	Económica	Social	Ambiental	Económica	Social	Ambiental
Mejoramiento de 500 viviendas	Micro-créditos administrado por ONG	Atender a la población afectada por inundaciones	Obligación de limpieza permanente de drenajes	Provisión subsidiada de materiales construcción	Dirigido a la población mas pobre e informal	Obligación de plantar un árbol
Evaluación						
Construcción de 100 nuevas viviendas	Incentivo a constructoras de la zona	Libre registro de interesados	Provisión de nuevos drenajes	Incentivo a la auto-construcción	Involucramiento de poblaciones informales	Obligación de plantado de árboles
Evaluación						
200 nuevos lotes económicos	Incentivo a propietarios a subdividir lotes	Libre registro de interesados	Provisión de nuevos servicios de drenaje	Expropiación y subdivisión de tierra disponible	Otorgamiento de títulos a sectores informales	Obligación de plantado de árboles
Evaluación						
Construcción de 1 escuela	Aportes por parte de los vecinos	Localización en barrio auto construido	Provisión espacios verdes	Subsidio del Estado	Localización en áreas informales	Provisión espacios verdes
Evaluación						
Construcción de drenaje para todo el barrio	Aportes por parte de los vecinos	Generación puestos de trabajo en construcción	Control de drenajes a cielo abierto	Subsidio y aportes por parte de los vecinos	Prioridad drenaje a sectores informales	Separación saneamiento en áreas informales
Evaluación						
Total						

TABLA 3

Matriz para seleccionar propuestas.

que en la segunda alternativa se propone una mayor focalización en la problemática de los sectores informales y dentro de ellos los grupos mas vulnerables, pre- viendo un mayor subsidio y aporte por parte del Estado. En función de lo planteado para cada componente, se agrega una fila adicional donde evaluar también su impacto desde un punto de vista económico, social y ambiental, en una escala de 1 a 10. Los puntajes más altos se asignan a aquellos aspectos que generan mayores impactos positivos. Después de completar toda la matriz se suman los puntajes otorgados a los impactos de cada componente, y la alternativa que obtiene el puntaje total más alto tendería a ser la más apropiada.

Una vez realizada la selección de la propuesta, no solo producto de la discusión por parte del equipo barrial en la mesa chica, sino también sometida a discusión con todos los vecinos (figura 14), se acordarán los modos de implementar la propuesta elegida.

En el caso de elegir propuestas que demanden movi- lización comunitaria será muy importante determinar claramente en un programa cuáles son los roles y res- ponsabilidades de cada grupo social y los mecanismos de control de su cumplimiento. Los trabajos comunitarios son un medio efectivo de mejoramiento barrial, pero también una fuente de conflictos permanente que debe preverse muy bien antes de iniciar las obras. Una forma sencilla de organizar la tarea consiste en la preparación de un cronograma de trabajo, determinado según los distintos componentes de la propuesta elegida, quiénes están involucrados, qué deben hacer concretamente, el presupuesto asignado, sea este monetario o en trabajo, y el tiempo estimado para su realización (tabla 4).



FIGURA 14

Selección de la propuesta en la mesa chica y la audiencia pública.

Este plan de tareas debe contemplar las diferentes habilidades de los distintos grupos sociales. Por ejemplo, tanto en la construcción como en trabajos de agri- mensura, la participación de vecinos que conocen del tema aporta un ingrediente fundamental de gestión y control de los planes de mejoramiento y desarrollo barrial (figura 15).

Asimismo, es importante que los planes atien- dan complementariamente las necesidades a corto, mediano y largo plazo de los diferentes tipos de veci- nos. No solo intervenir mejorando la informalidad sino también incentivar la generación de vivienda social en

TABLA 4
Cronograma de implementación.

Componente	Tiempo (meses)					
	1	2	3	4	5	6
Mejoramiento de 500 viviendas						
Construcción de 100 nuevas viviendas						
200 nuevos lotes económicos						
Construcción de 1 escuela						
Construcción de drenaje para todo el barrio						
Monitoreo y evaluación						
Grupo responsable	Corralones de materiales	Empresa constructora y cooperativa de vivienda	Empresa constructora agrimensores y cooperadora escuela	Empresa constructora Cooperativa de vivienda	Empresa constructora Cooperativa de vivienda	Empresa constructora
Recursos necesarios	Materiales construcción	xxxxxx \$	xxxxxx \$	xxxxxx \$	xxxxxx \$	xxxxxx \$

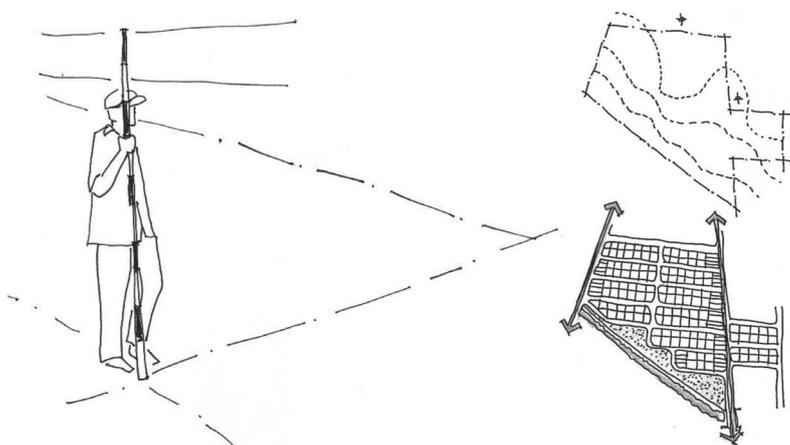


FIGURA 15
Involucramiento de vecinos en tareas de agrimensura.

lo formal, de modo de generar ofertas accesibles para aquellos sectores informales con capacidad de dar el paso hacia la formalidad. Los acuerdos entre vecinos en cuanto al mejoramiento del barrio incluyen distintos niveles de cooperación, desde cuestiones de higiene y estética en la vía pública, la creación de microcréditos y fondos rotativos para el mejoramiento de vivienda y realización de infraestructuras, hasta la creación de cooperativas para construir viviendas nuevas, articulando esfuerzos entre empresas y grupos comunitarios autogestionados.

SEGUNDA PARTE

LOS CASOS DE ESTUDIO

INTRODUCCIÓN A LOS CASOS DE ESTUDIO

A fin de analizar el impacto de diversos procesos de urbanización, desde el accionar del mercado, la intervención del Estado (en la forma de obra pública y regulaciones urbanas), y el despliegue de las estrategias de los propios afectados (típicamente la informalidad en sus distintas formas), se trabajó con cuatro casos de estudio en los que pudo observarse una tendencia a la segregación y fragmentación: Villa Soldati, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Villa Zagala, entre los partidos de San Martín y de Vicente López; el barrio San Carlos, en el partido de Moreno; y el barrio Padre Varela, en el partido de Luján (figura 16).

Cada caso encontramos diferentes grados de segregación, en función de su localización y fragmentación en subsectores. En los diferentes subsectores de cada caso están representados el accionar del mercado, en la forma de "loteos baratos"; la intervención del Estado, en la construcción de complejos habitacionales, la regularización de lotes, el mejoramiento habitacional,

La localización de Soldati, en la zona sur de Buenos Aires, representa el caso de mayor proximidad a la centralidad metropolitana. Pero tal privilegiada ubicación no pudo evitar que el área tendiera a reproducir síntomas de segregación y fragmentación interna. Segregación, por cuanto la combinación de complejos habitacionales e informalidad en sus inmediaciones generó un territorio con características particulares al concentrar población de muy bajos ingresos viviendo en condiciones habitacionales y ambientales muy inferiores al resto de la ciudad. Su profunda fragmentación interna se debe a la coexistencia de condiciones habitacionales extremadamente diferentes en un espacio muy reducido.

El segundo caso se trata de Villa Zagala, entre los partidos de San Martín y Vicente López, en la primera corona metropolitana. Se caracteriza por haber generado una situación de enclave de una amplia gama de hogares de bajos ingresos en una zona con predominancia industrial. Aunque su localización continúa siendo privilegiada por encontrarse sobre la Avenida Constituyentes, una arteria importante de acceso a la Capital y a la Avenida General Paz, notoriamente presenta una situación de segregación y fragmentación. Segregación, porque presenta indicadores muy inferiores, respecto a su entorno, de cobertura de servicios y calidad habitacional, concentrando, como Soldati, un importante porcentaje de hogares en condición informal.

El tercer caso es el barrio San Carlos, en el partido de Moreno, en la tercera corona metropolitana y próxima a la Autopista del Oeste. Su localización apartada del centro metropolitano lo posiciona en una situación de desventaja respecto a las zonas precedentes. Dificultades relacionadas con la provisión de servicios públicos e infraestructura condicionan estructuralmente el acceso del sector a condiciones mínimas de habitabilidad. Pero a pesar de las dificultades el barrio ha progresado significativamente, organizándose comunitariamente para suplir algunas de sus carencias y generar



FIGURA 16 Localización de los casos de estudio en la metrópoli de Buenos Aires. y la provisión de lotes con servicios; y las estrategias de los propios habitantes mediante mecanismos informales en sus distintas formas: villas miserias, asentamientos informales y toma de fábricas.

procesos positivos. Aunque segregado de hecho por su localización remota, el sector no reproduce situaciones de informalidad extendida, ya que al poco de aparecer, las pequeñas áreas informales fueron rápidamente absorbidas mediante la oferta de lotes baratos. No se registran en la zona grandes intervenciones del Estado, excepto el complejo habitacional "Las Catonas" en sus inmediaciones y un proyecto reciente de construcción de viviendas nuevas en el barrio vecino, "La Perla", financiado por el Plan Federal de Vivienda. Preliminarmente puede mencionarse que el caso no reproduce situaciones evidentes de fragmentación.

El cuarto caso, el barrio Padre Varela en el partido de Luján, aunque se localiza en forma privilegiada por su proximidad al centro de la ciudad de Luján, un subcentro por excelencia en la estructura metropolitana, presenta situaciones tanto de segregación como de fragmentación. Segregación, por cuanto el barrio es claramente diferenciable con respecto a su entorno por las bajas condiciones de habitabilidad y la reproducción de problemáticas sociales diversas. Asimismo, puede reconocerse fragmentación por cuanto se plantean dos subzonas muy diferentes: el "frente", próximo al pavimento, y el "fondo", alejado del pavimento y cercano al arroyo, víctima frecuente de inundaciones y de condiciones de vida y oportunidades de generación de ingresos muy inferiores.

VILLA SOLDATI, CABA

En el 1908, José Soldati construyó las primeras casas de material en una zona hasta entonces deshabitada del antiguo Bañando de Flores e impulsó la inauguración de una nueva estación del ferrocarril Belgrano, que a partir de ese año comunicó a la flamante *Villa Soldati* con la ciudad de Buenos Aires. Desde ese momento, que coincidió en Argentina con la fase de inmigración masiva, se fueron formando en este barrio comunidades de italianos, portugueses, españoles y armenios que no contaban con los recursos para acceder a las viviendas localizadas en zonas céntricas de la ciudad (Ferrera, C. 2006).

De esta forma se fue consolidando en torno a la estación Villa Soldati un barrio que, durante sus primeros años, debió enfrentar dos grandes inundaciones. Éstas fueron percibidas por sus habitantes de un modo negativo pero, al mismo tiempo, fueron vividas como evidencias de su capacidad de trabajo comunitario, que hizo posible la recuperación y mejora del terreno. Como consecuencia, desde sus orígenes, la solidaridad entre vecinos de la zona se vio fortalecida por la realización conjunta de las tareas necesarias para sanear las zonas anegables en torno al Riachuelo y el Arroyo Cildáñez. Muchas de estas obras, así como las inundaciones, permanecen en la memoria colectiva de Villa Soldati, registrada en diversas fuentes orales y escritas¹.

1 Véase por ejemplo "Villa Soldati: mil recuerdos y la espe-

De esta forma, los habitantes del barrio se agruparon tempranamente en una Sociedad de Fomento donde los inmigrantes, más allá de sus diversos orígenes, trabajaron en conjunto para conseguir mejoras. Así fue como entre 1915 y 1930, las calles adoquinadas y el alumbrado a kerosén fueron cambiando la fisonomía de Villa Soldati, donde ya funcionaba además la primera escuela municipal. Por otra parte, durante esos primeros años, nuevos medios de transporte fueron complementando al ferrocarril: los *brackets*, carros tirados por caballos que podían llevar hasta 10 pasajeros, y poco después las primeras líneas de colectivos, hicieron que las calles del barrio fueran cada vez más transitadas.

Durante la década del treinta, nuevas transformaciones siguieron a las mencionadas, cuando tuvo lugar el deterioro en las condiciones de vida en el campo y el inicio de la industrialización sustitutiva. Por lo tanto, se inició una fuerte corriente migratoria proveniente de las zonas rurales del país hacia los incipientes polos industriales ubicados en las principales ciudades (Torres, H. 1993). En este marco, Villa Soldati se fue consolidando como un típico barrio obrero de Buenos Aires, a medida que las fábricas y talleres atraeron nuevos pobladores. No es casual, por lo tanto, que la primera capilla construida en el barrio durante este período, llevara el nombre de *Cristo Obrero*.

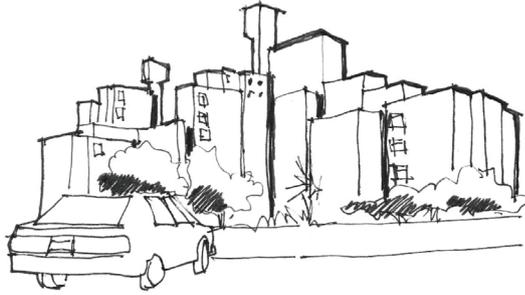
Así se fue consolidando una fuerte identidad barrial entre los trabajadores que habitaban Villa Soldati; identidad de la que dan testimonio por ejemplo, los numerosos clubes sociales y deportivos fundados entre las décadas del 30 y el 40. Durante esas décadas, también fueron frecuentes en las calles del barrio los corsos, murgas y bailes comunitarios (Ferrera, C. op. cit.). Sin embargo, este sentido de pertenencia se vio debilitado cuando se instaló en el barrio lo que muchos vecinos vivieron como un estigma negativo: en 1936 tuvo lugar en Soldati la instalación del Vaciadero Municipal de Basura, en las tierras donde hasta ese momento había funcionado la Quinta del Molino, un espacio donde solía reunirse los domingos la colectividad española y donde además, algunas familias cultivaban frutas y verduras.

Desde ese momento, el nuevo basurero municipal cambió drásticamente el paisaje del barrio, desplazando a los quinteros y transformándose en fuente de subsistencia para una gran cantidad de indigentes que llegaban cada día a separar entre la basura, materiales reciclables como cartón, vidrio y diferentes metales. Además, se fueron instalando nuevos galpones y depósitos que concentraban la actividad de la llamada *industria del cirujeo* que, en algunos casos, los vecinos pudieron aprovechar como una oportunidad ofrecida por las nuevas circunstancias. Sin embargo, la instala-

.....
cial pujanza de su gente", en Clarín, 20 de Mayo de 1976; "Villa Soldati: un pasado triste atrás y un futuro más optimista", en La Nación, 14 de Mayo de 1979 y AA. VV. *Nostálgicas Vivencias del Barrio de Villa Soldati*, Secretaría de Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1987.

FIGURA 17

Panorámica del complejo habitacional Soldati.



ción del basurero fue vivida la mayoría de los habitantes de Soldati como una degradación de su vecindario, que a partir de ese momento fue conocido popularmente como el *barrio de las latas* (AA. VV. 1987). De esta forma, el cambio dio origen por una parte a nuevas fuentes de supervivencia mientras que, al mismo tiempo, deterioró profundamente la calidad de vida de sus habitantes como consecuencia por ejemplo, de las emanaciones provenientes de la quema de basura (Cutolo, V. 1996).

Durante los años 50, los vecinos agrupados en la Sociedad de Fomento, reclamaron por el tendido de cloacas y redes de agua potable, la extensión del pavimento y la instalación de teléfonos públicos en el barrio. Simultáneamente, nuevos pobladores llegaron a la zona cuando, durante el gobierno peronista, se construyó el primer complejo estatal de viviendas en Villa Soldati, conocido popularmente como *Villa Cartón*. Una vez más, la medida oficial generó rechazo entre algunos vecinos, que la percibieron como un nuevo deterioro para el barrio².

De esta forma fue como, hacia principios de la década del 60, el barrio ya contaba con los servicios básicos, dos nuevas escuelas secundarias y una zona de viviendas construidas por el Estado, que se recortaba como un espacio aislado dentro de los límites de Villa Soldati. Sin embargo, hacia mediados de esa misma década, una transformación aun mayor se operó sobre el barrio: en 1965, durante el gobierno del Dr. Arturo Illia, se iniciaron las obras que darían origen al ambicioso conjunto de viviendas conocido como Complejo Habitacional Villa Soldati. Estas obras fueron retomadas poco después por el gobierno militar que llegó al poder en 1966, bajo el liderazgo de Juan Carlos Onganía. Durante este gobierno de facto, el Complejo Soldati fue integrado en un vasto *Plan de Erradicación de Villas de Emergencia* (PEVE) (Oszlack, O. 1991) cuyos objetivos eran eliminar definitivamente las villas de la ciudad de Buenos Aires. Considerando las pautas culturales de los migrantes como causa fundamental de la miseria, este plan preveía reeducar a la población erradicada, trasladándola a viviendas que eran vigiladas de manera permanente por personal militar. Por esta razón, los llamados *Núcleos Habitacionales Transitorios* (NHT) fueron conocidos también como *Villas Cuarte* (Ratier, H. 1981).

2 Esta villa fue erradicada posteriormente, durante el régimen de facto conocido como Revolución Argentina.

Una vez que los habitantes erradicados de las villas hubieran sido "reeducados" en los NHT, el plan preveía su relocalización en viviendas definitivas, ubicadas en el barrio de Ciudadela, actualmente convertidas en una nueva villa miseria cuyo nombre popular es *Fuerte Apache*; en los edificios de Villa Soldati y en otros grandes complejos habitacionales que se deterioraron rápidamente, poco después de su construcción³.

Una vez reestablecida la democracia, durante el tercer gobierno de Perón, un nuevo plan de erradicación fue puesto en práctica por el Ministerio de Bienestar Social, encabezado por José López Rega. Este *Plan Alborada*⁴ contemplaba la relocalización en el Complejo Soldati (figura 17), de antiguos habitantes de la Villa 31.

Un secuencia ordenada de los sucesos históricos (figura 18) da cuenta de, a partir de la inauguración del complejo en 1975 y hasta principios de los años 80, se fueron poblando gradualmente los edificios, con sus 3266 unidades (Girola, M. 2005; y "Faltan escrituras en Soldati", en *La Voz*, 3 de Julio de 1984.), a medida que los barrios más céntricos de la ciudad fueron expulsando población, como consecuencia de las medidas tomadas por el gobierno dictatorial que llegó al poder en 1976. Estas medidas incluyeron por ejemplo, la liberalización del mercado inmobiliario⁵, la erradicación de villas y la construcción de nuevas autopistas (Oszlack, O. op. Cit.). Por lo tanto, las medidas tomadas por la Municipalidad de Buenos Aires durante el gobierno de facto, contribuyeron a profundizar la marginalidad en el barrio. Simultáneamente, tuvo lugar la eliminación del vaciadero municipal, reemplazado por el *Parque Roca*.

La creación, en 1977, del Parque de la Ciudad un enorme predio dedicado a la recreación para el conjunto de la ciudad (La Nación, 14 de Mayo de 1979), marca otro hito en la tendencia a identificar el sector como soporte de actividades a nivel de la ciudad en su conjunto, creando grandes parcelas que bloquearon su posibilidad de expansión.

Hacia fines de la década del ochenta, la llegada del premetro (La Razón, 29 de Noviembre de 1985) fue un momento clave en la historia del barrio, al favorecer la integración de Villa Soldati en la trama de la ciudad: como consecuencia, mejoró el acceso de sus habitantes a las principales fuentes de trabajo, salud y recreación ubicadas en otras zonas de Buenos Aires. Sin embargo,

3 Si bien el Plan de Erradicación preveía originalmente la construcción de pequeñas unidades dispersas por distintas zonas del área metropolitana, por no contar con terrenos disponibles para su puesta en práctica, se decidió finalmente optar por grandes conjuntos de viviendas, concentrados en espacios reducidos. (Yujnovsky, O. 1984: 167)

4 Este plan de erradicación fue resistido por el Movimiento Villero Peronista, que convocó a una movilización frente al Ministerio de Bienestar Social para el 25 de Mayo de 1974. Ese día, en medio de una violenta represión fue asesinado Alberto Chejolan, habitante de la Villa 31.

5 Esto implicaba entre otras cosas, el descongelamiento definitivo de los alquileres, amparados por el Estado desde 1943.

como resultado de las transformaciones operadas en el período anterior, se hicieron cada vez más definidas las fronteras que hasta la actualidad dividen al barrio entre dos sectores diferenciados y, al mismo tiempo, contribuyen a su aislamiento con respecto a los barrios más céntricos. Por un lado, se puede ver en Soldati una comunidad estrechamente vinculada por lazos de vecindad, solidaridad y parentesco, que desde principios del siglo XX se fue consolidando a través de las sucesivas generaciones y se ven a sí mismos como los *fundadores* o los habitantes del *barrio histórico*. Esta población, que reconoce sus orígenes en los primeros inmigrantes europeos, tiene un contacto muy limitado con quienes llegaron a la zona posteriormente. Por otra parte, los habitantes de los complejos habitacionales construidos por el Estado, suelen ser descendientes de migrantes internos o bien de inmigrantes provenientes de otras regiones de América del Sur. Estas diferencias étnicas, suelen dar lugar en el barrio a estigmas y prejuicios que generan mayores divisiones entre sus habitantes.

En torno a los edificios, a su vez, se fueron conformando en los últimos años nuevas villas miseria que profundizaron la heterogeneidad de Villa Soldati: Villa 3, conocida también como Villa Fátima, fue tomando forma desde 1983; el barrio Ramón Carrillo, construido originalmente por el Estado para albergar a las familias erradicadas del Albergue Warnes⁶ hacia fines de 1990 y Villa Los Piletones, desprendida en la década del 90 de la Villa 3. En 2001 se instaló un número creciente de familias debajo de la autopista AU 7, que poco después fueron relocalizadas en un descampado cerca del Riachuelo, generando un asentamiento de alto riesgo ambiental. Finalmente surgieron tres nuevas villas tras la gran crisis socioeconómica y política del año 2001: Villa Dulce, Calabacita y Carrillo 2.

De esta manera, Villa Soldati se presenta en la actualidad como un barrio profundamente solidario y, al mismo tiempo, con fuertes tensiones entre sus habitantes. Por un lado, los vecinos *históricos* suelen hablar con orgullo de sus logros del pasado, de su sólido sentido de pertenencia al barrio y a la comunidad que integran. Sin embargo, al mismo tiempo, los habitantes de las villas y complejos habitacionales no suelen ser percibidos en esos mismos relatos como vecinos e integrantes de un mismo barrio, sino que son caracterizados muchas veces como *invasores*.

De esta forma, las solidaridades y tensiones características de Villa Soldati, hacen actualmente de este barrio un espacio profundamente contradictorio. Por una parte, existe una enorme potencialidad para el trabajo colectivo tendiente a desarrollar mejoras en el vecindario, favoreciendo su integración en el conjunto de la ciudad. Sin embargo, esa misma potencialidad



FIGURA 18
Infografía evolución Soldati.

está cada vez más limitada por los conflictos entre diferentes sectores que conforman este barrio. Estos procesos se reflejan, por un lado, en las entrevistas realizadas a pobladores de la zona mediante la sensación de haber sido invadidos por “otros”, en los que personifican la declinación del área. Simultáneamente, los historiadores barriales dejaron como saldo una gran cantidad de testimonios escritos, donde no hay referencias a los monoblocks ni a las villas de la zona. De esta manera, las fuentes escritas y orales, al silenciar una parte de la historia, dan cuenta de tensiones vigentes en la actualidad.

VILLA ZAGALA, SAN MARTÍN Y VICENTE LÓPEZ

Villa Zagala fue a mediados del siglo XX receptor de grandes inversiones del Estado. Entre 1944 y 1948 se construyó un hospital para tuberculosos, y un hogar para no videntes de escala metropolitana. Este barrio, perteneciente a los partidos de San Martín y Vicente López, se caracteriza por la diversidad de experiencias que se pueden rastrear a lo largo de su singular proceso de urbanización. Para poder dar cuenta de esta diversidad, se presentan a continuación algunos casos paradigmáticos, que ejemplifican los múltiples recorridos históricos desarrollados en esta parte del Gran Buenos Aires.

En primer lugar, se desarrollará el caso de Villa Concepción (figura 19), cuyos orígenes se remontan al año 1946, poco después que asumiera su primera presidencia Juan Domingo Perón. En este contexto, la intervención estatal en el área social adquirió un papel protagónico y los planes de vivienda popular se multiplicaron. Simultáneamente, como lo explica Rosa Aboy, la prensa oficial destacaba la *función social de la propiedad* y la centralidad del derecho a la vivienda digna para los trabajadores (Aboy, R. 2005). En el caso de Villa Concepción, se construyeron en este marco alrededor de quinientas residencias unifamiliares financiadas por medio de créditos, otorgados por el Banco Hipotecario Nacional. Estas primeras viviendas, estaban provistas

6 Para conocer más sobre los orígenes y características de este barrio, véase Barela, Liliana y González, Lidia, “Identidades Urbanas, Del Albergue Warnes al Barrio Ramón Carrillo” en Buenos Aires, *Voces al Sur, Construcción de Identidades Barriales*, IHCBA, Buenos Aires, 2006.

FIGURA 19

Imagen de viviendas de Villa Concepción.

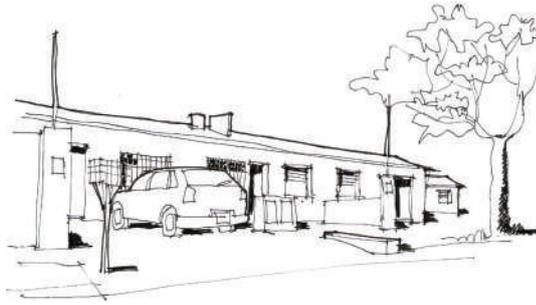
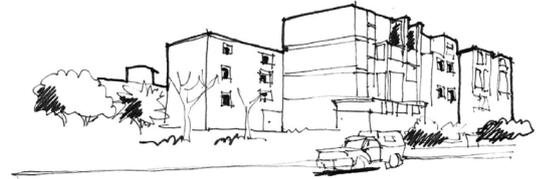


FIGURA 20

Complejos habitacionales sobre la Avenida de los Constituyentes.



de servicios básicos como luz, agua y electricidad. Además el complejo contaba con una oficina de correos y una comisaría. Por todo esto y por tratarse de un área en proceso de industrialización, en las décadas siguientes, la zona atrajo empresas de loteo económico, que a su vez fomentaron la llegada de nuevos habitantes. De acuerdo a las fuentes orales consultadas⁷, entre las primeras familias que recibieron sus viviendas cuando el barrio fue inaugurado, muchos apellidos se conservan hasta la actualidad en Villa Concepción, dando testimonio de una comunidad que se mantuvo a través de sucesivas generaciones. Por esta razón, la zona se caracteriza en el presente por el fuerte sentido de pertenencia y la solidaridad que vincula a los vecinos⁸.

Villa Concepción en la actualidad: al principio las viviendas eran idénticas y no estaba permitido ampliar ni reformar, aunque ahora con el paso del tiempo es muy difícil encontrar dos unidades iguales.

Hacia mediados del Siglo XX, Villa Zagala constituía un ámbito escasamente poblado, donde los primeros barrios obreros de casas bajas alternaban con quintas y grandes descampados. Sin embargo, la fisonomía del barrio se fue transformando a partir de las nuevas industrias que se empezaban a radicar en la zona, junto con la inauguración en los años cincuenta, del Hospital de Agudos Manuel Belgrano.

Estas transformaciones, que coincidieron con el crecimiento del Gran Buenos Aires durante la fase de Industrialización por Sustitución de Importaciones, se profundizaron a partir de las nuevas intervenciones estatales que tuvieron lugar entre las décadas del

7 Entrevistas a pobladores de Villa Concepción. 16 de Noviembre de 2009 y 10 de Enero de 2010.

8 En las fuentes orales citadas, se hace referencia también a la identidad peronista dominante desde los orígenes del barrio. En la década de 1970, esta politización se radicalizó, dando lugar a una nueva generación de militantes que fueron recordados, como víctimas de la represión ilegal, en un acto realizado recientemente en Villa Concepción. (Zonanorte Diario Online, 7 de Agosto de 2008).

sesenta y setenta. Durante esos años, se construyeron nuevos complejos habitacionales que atrajeron grandes cantidades de población y coincidieron a su vez, con un aumento significativo de la informalidad.

En primer lugar, como se desarrolla en el apartado correspondiente a Villa Soldati, durante el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía se puso en práctica un Plan de Erradicación de Villas de Emergencia, que implicaba entre otras cosas, trasladar a la población desalojada de la ciudad hacia barrios conocidos como Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT)⁹. Estos NHT estaban pensados como viviendas provisorias, que serían abandonadas una vez que sus habitantes hubiesen sido “reeducados”; como se explicaba en los documentos oficiales: “Sus moradores deben sentirse ahí de paso. No podrán introducirse mejoras a fin de que los inconvenientes de habitabilidad que experimentan, los acucien a desear y esforzarse por obtener las ventajas que ofrecen las viviendas definitivas previstas en el segundo programa de este plan.”¹⁰.

Sin embargo, lo que estaba planeado como algo transitorio se hizo permanente: en el caso de Villa Zagala, los NHT construidos en 1968 dieron origen al barrio Loyola, que actualmente es uno de los más precarios de la zona; donde además hay altísimos niveles de inseguridad y violencia. En cuanto a las viviendas definitivas, fueron construidos nuevos monoblocks sobre la avenida Constituyentes y Sáenz Peña. Sin embargo, al ser intrusadas, estas unidades no se adjudicaron finalmente a la población erradicada de las villas de capital¹¹, dejando a estos grupos asentados en viviendas transitorias, en la condición de intrusos.

En 1978, se construyeron otros complejos habitacionales sobre la Avenida Constituyentes, también destinados a albergar población erradicada de otros sectores de la ciudad. La concentración de población pobre en este sector urbano respondió a lo lógica de apoyar la creciente industrialización del área, legitimada por la legislación que promovió el uso industrial en la zona, al tiempo que era expulsada de la ciudad de Buenos Aires (figura 20).

9 Para ver más sobre los orígenes, características y evolución posterior de los NHT; así como los lineamientos generales del Plan de Erradicación, pueden consultarse las siguientes obras: Blaustein, Eduardo, “Prohibido Vivir Aquí”, Comisión Municipal de la Vivienda, 2001; Bellardi, Marta y De Paula, Aldo, *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, Centro Editor de América Latina, 1986; Oszlack, *Merecer la ciudad* y Ratier, *Villeros y Villas Miseria*. Aguirre, Beatriz, “Formas de Acceso a la Vivienda de los Sectores de Bajos Ingresos”, CEUR, ITDT, 1977; Davolos, Patricia, Jabbar, Marcela y Molina, Estela. *Movimiento Villero y Estado (1966-1976)*, CEAL, Buenos Aires, 1987 y Ziccardi, Alicia, *Políticas de Vivienda y Movimientos Urbanos. El caso de Buenos Aires*, CEUR, ITDT, 1977

10 Anexo N° 1 el decreto- Ley 17.605/67 Citado en Rojo, Alejandro, *Las Villas de Emergencia*, Editorial Coloquio, Buenos Aires, 1976, pág.125.

11 Entrevista de Artese, G. Murillo F y Schweitzer, M. a Rosalía Castello, funcionaria municipal de la Dir. Arquitectura y Vivienda, 10 de septiembre de 2009.

Estos monoblocks construidos como parte del Plan de Erradicación, junto con otros que fueron construidos en los años siguientes, dieron un nuevo aspecto a Villa Zagala: por un lado llegó a la zona una gran cantidad de población atraída por la posibilidad de acceder a la propiedad; además se fueron formando en torno a los edificios, las villas miseria conocidas como *Villa Melo* y *Las Flores*. Desde los 80s puede reconocerse un crecimiento sostenido de las villas miseria en las inmediaciones de los complejos, en buena medida vinculados por lazos familiares, de amistad o simplemente compartiendo una misma condición social con los habitantes de los complejos. Comenzaron así a ocupar espacios disponibles en los complejos primero y en los espacios intersticiales vacantes después, ocupando terrenos, y más tarde, con la des-industrialización del área, tomando también fábricas desocupadas, dando origen al fenómeno de “toma de fabricas” materializando villas miserias verticales.

En 1983, el Estado reconociendo la alarmante tendencia del sector a convertirse en un gueto cedió parte de tierra pública para construir viviendas a través de cooperativas. En 1995, se produjo una segunda fase de construcción de complejos habitacionales, especialmente en el barrio de Loyola, donde se alojó parte de la población, regularizando parcelas. Esto fue financiado con el fondo de “reparación histórica del Conurbano”, marcando una impronta del Estado Nacional en la transformación de sectores receptores de poblaciones erradicadas.

Cooperativas de autoconstrucción

Poco después que tuviera lugar en el país la recuperación democrática de 1983, se inició en Villa Zagala la construcción de una serie de cooperativas de vivienda. Esta iniciativa tuvo lugar en el marco de las políticas de ajuste que siguieron a la llamada *crisis de la deuda* y constituyeron, de acuerdo a las fuentes orales, una alternativa eficaz para el acceso a la vivienda.

Así fue como hacia mediados de la década del ochenta se formaron siete cooperativas de vivienda¹² cuyas obras fueron finalizadas en un promedio de seis años. En ese lapso, la organización estuvo, en cada caso, a cargo de una Comisión Directiva encargada de hacer cumplir un reglamento, donde se establecían cuarenta horas semanales de trabajo y el pago de una cuota mensual. A su vez, si por alguna razón los integrantes no podían cumplir con el tiempo reglamentario en la construcción, podían suplirlo a partir de un pago equivalente en dinero, calculado por la comisión. Algo similar sucedía en el caso de las deserciones: cuando una de las familias participantes no podía seguir aportando

a la cooperativa, se calculaba un reintegro acorde a lo que habían aportado entre horas de trabajo y cuotas en dinero. De todas maneras, las vacantes dejadas por deserción eran cubiertas inmediatamente, en un contexto de crisis económica y grandes necesidades en términos de vivienda.

En cuanto al conocimiento técnico necesario para la construcción, de acuerdo a las fuentes orales mencionadas, fue principalmente aportado por aquellos miembros de la cooperativa que tenían experiencia en trabajos de albañilería, plomería y electricidad. Por esta razón, no fue necesario el asesoramiento de profesionales sino que todo se hizo de manera autogestionaria; a partir del esfuerzo y la experiencia de los pobladores.

Por otra parte, para evitar problemas entre las familias integrantes de las cooperativas, se decidió que en cada caso todas las viviendas fueran construidas comunitariamente, y que la asignación de las unidades tuviera lugar solamente una vez que éstas estuvieran terminadas. Cuando eso sucedió, los nuevos pobladores se ocuparon de conseguir el acceso a los servicios, estableciendo contratos con las empresas proveedoras.

En la actualidad, las comisiones directivas están trabajando para gestionar la escrituración de los terrenos donde se encuentran las viviendas: si bien la Municipalidad autorizó el inicio de las obras y aportó planos para la construcción, hasta el día de hoy, en ninguno de los casos está regularizada la propiedad de la tierra. De todas maneras, de los testimonios orales se desprende un balance positivo sobre la experiencia de las cooperativas y un fuerte sentido de pertenencia, reforzado por el hecho de haber participado comunitariamente en la construcción de sus viviendas.

Un último aspecto para destacar, en relación a la experiencia de las cooperativas, es el alto nivel de participación por parte de los vecinos en la toma de decisiones. Posiblemente esta característica haya favorecido el compromiso, por parte de muchos habitantes de las cooperativas, en las *asambleas populares* formadas espontáneamente durante la crisis financiera y política desatada en diciembre de 2001. Fue en una de estas asambleas donde se decidió poner en práctica hacia el año 2003, una biblioteca para los vecinos de la zona. A partir de ese momento, la “Biblioteca Popular José Murillo” comenzó a funcionar en el salón social de la cooperativa “La Buena Fe”, ofreciendo una gran variedad de actividades para adultos y niños¹³. Cuando la cantidad de libros donados y el número de talleres superó el espacio físico disponible, la biblioteca fue trasladada a un nuevo predio, cedido por la Municipali-

12 Estas cooperativas son “15 de Diciembre”, “20 de Diciembre”, “Democracia”, “Tiempo y Unidad”, “La Buena Fe”, “José Hernández” y “Constituyentes”. En algunos casos, los nombres remiten a la fecha de fundación de la cooperativa o bien a valores e ideas que dan cuenta de un proceso colectivo de formación de hábitat popular.

13 Para conocer mejor los orígenes y características de la Biblioteca José Murillo, véase Celubsky, Claudia, *La Biblioteca José Murillo. Culturas Movimientos y Núcleos de Resistencia. Bases de Transformación Social*. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Junio de 2006.

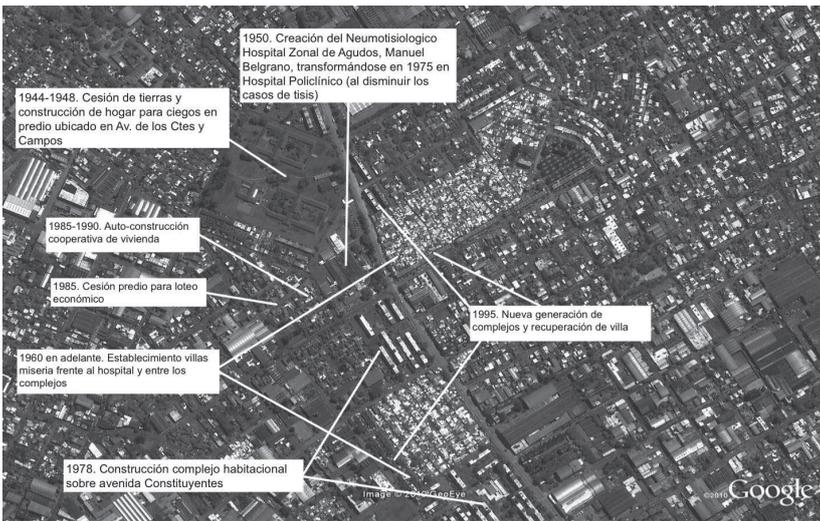


FIGURA 21

Infografía evolución de Villa Zagala, San Martín y Vicente López

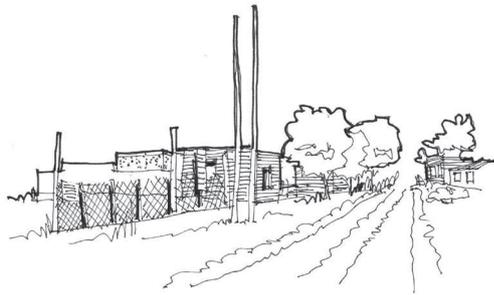


FIGURA 22

Imagen de San Carlos, en Moreno.

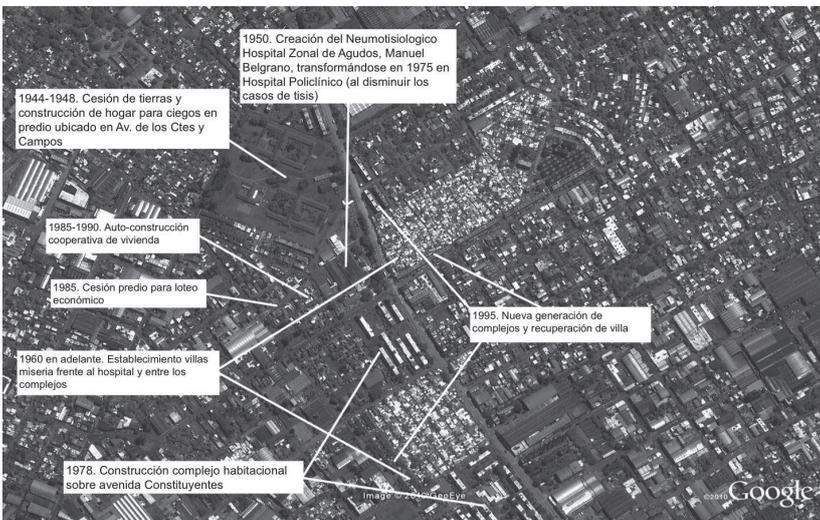


FIGURA 23

Infografía del barrio San Carlos, Partido de Moreno.

dad y reciclado comunitariamente por los vecinos, que está en funcionamiento desde febrero de 2009¹⁴.

Por todo lo anterior, para dar cuenta de las experiencias más significativas de Villa Zagala (figura 21), no es posible contar la historia del barrio siguiendo un orden cronológico ni un único eje temporal sino que es más adecuado hablar de *historias*, en plural. De manera que en este espacio particular se fueron desarrollando a lo largo del tiempo distintas experiencias, muchas veces de manera simultánea, para dar como resultado un ámbito marcado por la diversidad, donde se pueden reconocer villas miseria, monoblocks, antiguos barrios obreros y cooperativas. En cada uno de estos

14 Entrevista a Mirta, 27 de Noviembre de 2009.

espacios, varían los niveles de solidaridad entre vecinos: mientras en algunos casos pueden reconocerse un fuerte sentido de pertenencia y autogestión; en otros en cambio, se destacan los altos niveles de inseguridad, individualismo y clientelismo político. De todas maneras, en cada uno de los casos los vecinos destacaron las grandes diferencias establecidas entre “la época en que había trabajo”, es decir el momento anterior a la crisis del 2001 y la actualidad, en que se deterioraron profundamente las condiciones de vida en la zona. Como evidencia de este deterioro, que suele ser asociado al proceso de des-industrialización de los años noventa, resultan significativas en Villa Zagala las fábricas abandonadas que fueron tomadas y, actualmente, funcionan como viviendas precarias.

BARRIO SAN CARLOS, MORENO

El caso del barrio San Carlos en Moreno presenta un sector generado a partir de la iniciativa de una empresa urbanizadora de subdividir el área proveyendo lotes dirigidos a los sectores populares. Por tratarse de la periferia de Moreno, su urbanización tardía (1970) completa un ciclo de autoconstrucción y atracción de residentes provenientes de distintas zonas, siguiendo un patrón de “lotes con servicios”. La secuencia de hechos que fueron jalonando el proceso de urbanización de San Carlos es ilustrado en la figura 22.

La ausencia del Estado en términos de generar ofertas de hábitat accesible para los sectores populares fue reemplazada por el accionar de ONGs y grupos eclesiales, particularmente en los 80s, que construyeron viviendas para poblaciones de escasos recursos de la zona y provenientes de sectores aledaños rurales, contribuyendo a la creación de comunidades en las cuales paulatinamente el proceso de urbanización fue incorporando servicios tales como el pavimento o la red de gas en función del esfuerzo y capacidad de auto organización de los vecinos. Dada su situación de aislamiento, por su lejanía de los principales centros urbanos, surgieron iniciativas de transporte público respondiendo a la demanda de mayor conectividad del sector con el entorno, la provisión de la red de gas realizada por los propios vecinos, etc.

La oferta de servicios y disponibilidad de terrenos alentó el surgimiento de asentamientos informales que comienzan a ocupar las zonas intersticiales, en porcentajes pequeños. Hacia los 90s el barrio se consolida con la construcción de servicios sociales tales como escuelas y centros de salud. Después de 2001 aparecen proyectos de construcción de vivienda social realizadas por el gobierno nacional, pero de baja densidad, a nivel de lote propio. El impacto de tales obras públicas no evidencia atracción de sectores informales en sus inmediaciones (figura 23).

BARRIO PADRE VARELA, LUJÁN

El caso del barrio Padre Varela, en Luján (figura 24), es similar a Moreno en que surge principalmente como una iniciativa privada de loteos, a la que luego se sumaría la intervención de la Iglesia Católica proveyendo ayuda a las familias residentes, acelerando el proceso de urbanización. La ausencia marcada del Estado generó una estructura socio-territorial carente de servicios básicos y la reproducción de una situación de enclave (figura 25).

En el barrio pueden distinguirse dos subsectores: el “frente”, contando con pavimento y mayor cercanía a Luján goza de ventajas que facilitan la mayor inserción de sus habitantes en la estructura urbana; y el “fondo” donde la ausencia de pavimento y servicios mínimos revela una mayor situación de vulnerabilidad reflejada en indicadores alarmantes y en la reproducción de múltiples problemas sociales entre los que se destacan la inseguridad y el riesgo ambiental. También en este caso puede reconocerse la secuencia de asentamiento originado por el loteo barato, alrededor de 1985; seguido de asentamientos informales, alrededor de 1990, que darían lugar en el 2000 a la construcción de complejos sociales. Estos complejos, tienden a responder a la incipiente demanda de población que se asienta en la zona, a diferencia de Soldati y Zagala, en los que los complejos jugaron un rol central como receptores de población erradicada de otros sectores de mayor valor. Este perfil de barrios, construidos para alojar población de escasos recursos, les otorga un carácter muy particular de estrategia de inclusión a la ciudad que no se contradice con sus niveles de densidad y hacinamiento, que impiden un proceso de adaptación paulatina de la población destinataria a la vida urbana, como en los casos de Villa Soldati y Villa Zagala.. De las entrevistas realizadas en el sector se desprende que la población migra alternativamente del “frente” al “fondo” reflejando un proceso de descenso social paulatino que pone en evidencia la presencia de factores estructurales de empobrecimiento relacionados con la ausencia de servicios sociales básicos como salud, educación, transporte y fuentes de generación de ingresos.

ETAPAS HISTÓRICAS Y LAS HERRAMIENTAS DE CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

En la evolución histórica del proceso de urbanización en cada caso de estudio pueden reconocerse cinco momentos fundamentales (tabla 5):

1. Un primer momento fundacional en el que se produce la subdivisión y loteo;
2. Un segundo momento de inversión pública en



FIGURA 24

Imagen calle en barrio padre Varela.



FIGURA 25

Infografía del Barrio Padre Varela en Luján.

vivienda, en el que se llevan a cabo grandes obras de construcción de complejos, junto con pavimentos, saneamiento, servicios sociales como escuelas, centros de salud, etc.;

3. Un momento de surgimiento y expansión de la informalidad;
4. Un momento de intento de retomar el control del proceso de urbanización introduciendo estrategias de re-urbanización de la informalidad a partir de operaciones de regularización de suelo informal, entre otras y;
5. Un momento final en el que se puede reconocer una consolidación de la segregación y fragmentación, cuando el sector tiende a la expulsión de los sectores de mayor nivel socioeconómico y atrae sectores vulnerables, y cuando disminuye la migración de la población residente entre los subsectores que integran cada sector.

Cada uno de estos períodos refleja cambios en las herramientas para construir el derecho a la ciudad, desplegadas por el Estado y el accionar privado.

El primer momento tiene una correspondencia directa con el accionar del mercado: Se trata de un desarrollador inmobiliario que toma la iniciativa de subdividir lotes baratos dirigidos a sectores sociales medios-bajos y bajos, donde a partir de la autoconstrucción y movilización comunitaria puedan proveerse de servicios habitacionales y urbanos básicos. Este período podría extenderse indefinidamente, valorizándose la zona en función de la inversión pública en infraestructura, y la inversión privada en vivienda.

TABLA 5
Síntesis de la evolución
histórica barrial.

Período / Mecanismo	Villa Soldati	Villa Zagala	San Carlos	Padre Varela
I. Loteo económico	Loteo cerca de la estación	Loteo próximo a la nueva avenida Gral. Paz	Loteo en áreas disponibles próximas a la autopista	Loteo próximo al centro urbano en área de riesgo ambiental
II. Vivienda social	Complejos de alta densidad para alojar población erradicada de villas de Capital	Complejos de densidad media donde alojar población erradicada de la Villa 31	No hay intervención pública. Asistencia de ONG para construir viviendas	Apoyo de la Iglesia para subdividir terrenos y vivienda con auto-construcción
III: Expansión informalidad	Informalidad en la proximidad de complejos	Informalidad ocupando fábricas desocupadas	Informalidad en áreas específicas	Terrenos ocupados en zonas de riesgo ambiental
IV. Regularización suelo informal	No se llevaron a cabo operaciones de regularización	Reurbanización de villas construyendo complejos en terrenos recuperados	Sólo se regularizaron unos pocos lotes ocupados en terrenos intersticiales	Se realizó la regularización de terrenos en zonas conflictivas
V. Actualidad y perspectivas a futuro	Crecimiento de la informalidad y la segregación	Crecimiento de la informalidad y la segregación	Consolidación barrio auto-construido. Crecimiento de la informalidad en terrenos vacantes	Fragmentación entre barrio del frente y del fondo

La intervención del Estado construyendo vivienda social da lugar al segundo momento, introduciendo una lógica de inversión pública que crea una mayor oferta habitacional dirigida a albergar a poblaciones erradicadas de otras zonas. Los casos de Soldati y Zagala, son diferentes a los de San Carlos y Padre Varela, donde el Estado básicamente no intervino en la forma de vivienda social. El tercer momento se caracteriza por la irrupción de la informalidad, como consecuencia del asentamiento de sectores vulnerables en las inmediaciones.

El cuarto momento corresponde a la reacción del Estado frente al surgimiento de la informalidad, intentando la erradicación, o por el contrario, procurando su formalización a través de estrategias de regularización de parcelas y mejoramiento de asentamientos. El quinto momento refleja el corolario final de este proceso, en el que el sector puede mejorar, en la medida en que capitalice la inversión pública y privada, o definitivamente tienda a su degradación, en la medida en que se extienda la informalidad y la desvalorización del sector.

Esta correspondencia entre intervención del Estado en la forma de complejos habitacionales e irrupción de la informalidad, corroborable en los dos primeros casos, da lugar a especulaciones en cuanto a la contradicción entre las estrategias para cumplir con el derecho a la vivienda, al menos a través de la producción de vivienda social, y los postulados del derecho a la ciudad. La informalidad surge como opción, aun cuando implica la negación del acceso a servicios urbanos básicos y a una vivienda digna, y la posibilidad permanente de desalojo. El loteo barato, impulsor de la urbanización en el segundo par de casos estudiados, da lugar al surgimiento de áreas degradadas donde se asientan inmigrantes rurales incapaces de afrontar la compra del terreno propio. Este vínculo entre urbanización e informalidad da lugar a una nueva genera-

ción de intervenciones del Estado: La regularización de asentamientos informales, facilitando el acceso de los pobres a zonas estratégicas.

Asumiendo la correlación entre los períodos históricos propuestos y el desarrollo de nuevas estrategias de construcción del derecho a la ciudad, pueden deducirse lecciones importantes sobre los resultados de las distintas estrategias en cada caso.

Los dos primeros casos estudiados, Villa Soldati y Villa Zagala, reflejan la mutación en las estrategias de producción de hábitat social: desde el loteo económico, la intervención del Estado construyendo complejos de vivienda social y la expansión de la informalidad, seguido por la regularización de suelo informal. Este cambio significó la atracción de nuevas oleadas de inmigrantes provenientes de otros barrios populares, que se alojaron en condiciones informales densificando la zona y produciendo mayor hacinamiento. El corolario final, correspondiente a la actualidad, se caracteriza por la combinación de diversas obras públicas, como la construcción de nuevas viviendas y la regularización de hábitat informal, pero sin incluir cambios en los marcos regulatorios, y, por ello, sin modificar las condiciones del mercado inmobiliario. Formalidad e informalidad siguen funcionando como mercados paralelos, con mínima interacción y por ende, reproduciendo procesos de segregación y fragmentación.

Cabe mencionar que, aunque ambos casos comparten similitudes en cuanto a su nivel de segregación, entrevistas realizadas a los habitantes dan cuenta de una diferencia significativa en cuanto a la mayor interacción entre vecinos de sectores formales o informales en Villa Zagala, comparado a Soldati. Inclusive pudo observarse en este barrio una tendencia de migración

ascendente, de entrevistados que vivían en condiciones de informalidad, y pudieron acceder a lotes y viviendas en el mercado formal.

Los casos de San Carlos y Padre Varela plantean escenarios distintos. También se originan a partir de la subdivisión en lotes baratos, pero su localización periférica dificulta el acceso a redes de servicios urbanos básicos, como agua, saneamiento y transporte público. La presencia de organizaciones no gubernamentales, típicamente eclesiásticas y fomentistas, jugó en el principio el rol del Estado al proveer asistencia para la autoconstrucción y provisión de servicios básicos. La consolidación de un incipiente barrio de clase media-baja atrajo a sus bordes población de escasos recursos que se estableció informalmente en pequeños asentamientos. La intervención oportuna del municipio, en el caso de San Carlos, llevando a cabo operaciones de regularización y lotes con servicios, controló su crecimiento desmedido. En el caso de Padre Varela la falta de intervención municipal llevó a la fragmentación, diferenciándose claramente la zona próxima al pavimento y sin problema de inundaciones, denominada el “frente” por sus habitantes; y “el fondo”, una zona más próxima al arroyo. La situación actual de los casos refleja una menor segregación en San Carlos, que a partir de la iniciativa de diversas organizaciones comunitarias logró suplir falencias de servicios públicos, tal como el gas natural y transporte. En Padre Varela puede observarse una mayor segregación del barrio respecto del resto de la ciudad, especialmente en el “fondo”, en el que se produce un nivel de segregación mayor agravado por el riesgo ambiental. Ambos casos son muy diferentes en cuanto a la migración de sus habitantes, reconociéndose en San Carlos una tendencia ascendente familias e individuos que pudieron transitar de la informalidad a la formalidad, favorecidos por los planes aplicados oportunamente.

Todo lo anterior, tiende a reforzar una serie de desplazamientos conceptuales recientes sobre el accionar del Estado, en relación a la construcción del derecho a la ciudad. Por una parte, se cambia el enfoque de los complejos de vivienda de alta densidad y autónomos, por complejos de menor densidad y asociados a planes de reurbanización de asentamientos informales.

Asimismo, se pasa de la erradicación de la informalidad a la reintegración de los pobres, evitando su desalojo y traslado a otras zonas. Estos cambios son muy importantes pues implican controlar la especulación inmobiliaria e introducir una pauta de defensa de derechos humanos, marco legal imprescindible para promover el derecho a la ciudad.

TERCERA PARTE

LA METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN BARRIAL

INTRODUCCIÓN A LA METODOLOGÍA DE PLANEAMIENTO BARRIAL

Tal como fuera mencionado, un barrio para transformarse positivamente requiere del trabajo de sus vecinos realizado en forma coordinada con las autoridades, y de la formulación de proyectos de mejoramiento barrial, incorporando medidas para prevenir conflictos a futuro. Esta sección presenta brevemente los pasos y algunas metodologías para llevar a cabo estos proyectos, de modo de guiar a los vecinos y autoridades en el desafío de realizar un diagnóstico y una propuesta que responda a los problemas y oportunidades claves identificadas. A continuación se presentan brevemente los pasos a seguir (tabla 6).

CREAR EL EQUIPO DE MEJORAMIENTO BARRIAL

Éste debe estar integrado por vecinos notables, reconocidos y que representen la diversidad de sectores y grupos que conviven en el mismo espacio barrial, incluyendo los sectores formales e informales. Este equipo debe incorporar periódicamente funcionarios del municipio o la autoridad responsable de aplicar regulaciones y definir obras públicas. También debe incorporar representantes del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales, ambos muy importantes para aportar la visión de progreso y transformación positiva del barrio. Estos distintos sectores deben ponerse de acuerdo sobre una agenda común de trabajo e ir convocando al resto de sus vecinos para realizar consultas estudios y el desarrollo de propuestas.

La primera cuestión a dilucidar son los límites territoriales del barrio para determinar quiénes son los actores sociales que deberían integrar el equipo, representando a los distintos sectores residentes. Es recomendable que una primera tarea del equipo barrial consista en la confección de un plano del barrio que sirva a lo largo del pro-

ceso como referencia básica para desarrollar el diagnóstico, primero y las propuestas de intervención, después.

IDENTIFICAR LAS CAUSAS MÁS IMPORTANTES DETRÁS DE PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES

El equipo de mejoramiento barrial debe recoger información clave para estudiar la causa de los problemas y las oportunidades, y con ello acordar con los vecinos, especialmente los más afectados, un plan a seguir para abordarlos estructuralmente. Este diagnóstico debe ser realizado en forma sistemática, recopilando todos los temas intervinientes y eligiendo los más importantes. Con el listado de las causas de los problemas y oportunidades del barrio, la idea es evaluar sus respectivos niveles de gravedad en relación a los distintos sub-grupos, trabajando con los actores sociales representativos de cada subgrupo para definir cuales consideran como los prioritarios.

Sobre el mapa confeccionado del barrio es importante comenzar a referenciar los problemas y oportunidades identificados, representando gráficamente su importancia e incidencia en el territorio barrial. También será necesario graficar los distintos subsectores barriales de modo que todos los vecinos entiendan la lógica e importancia de los problemas detectados y puedan opinar sobre su orden de prioridad.

La tabla 7 intenta ayudar al equipo barrial a analizar el nivel de segregación y fragmentación de su barrio apelando a los distintos conceptos presentados de accesibilidad, porosidad y permeabilidad, aportando además a la identificación de subsectores.

Asimismo, se presenta una forma posible de listar las variables claves de análisis identificadas (tabla 8), en relación a subsectores específicos del barrio, evaluando numéricamente su nivel de prioridad en el conjunto.

TABLA 6

Etapas y Actividades.

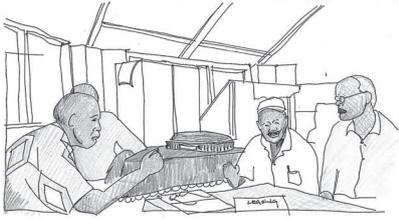
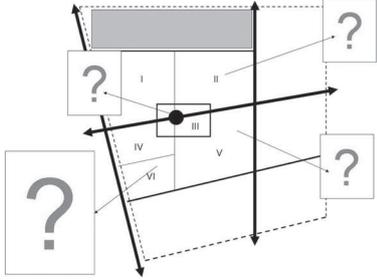
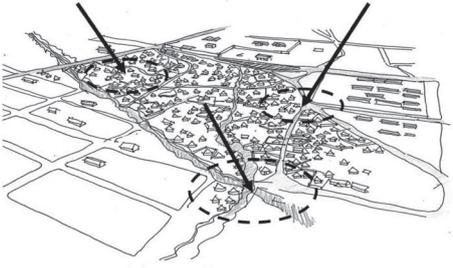
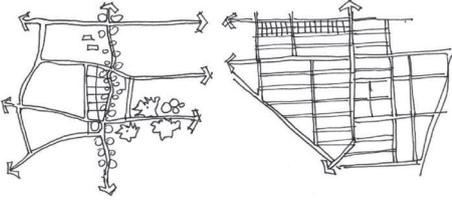
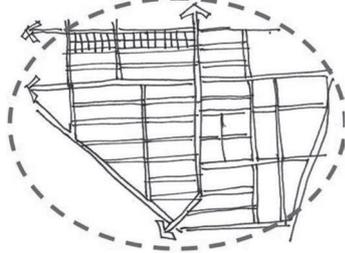
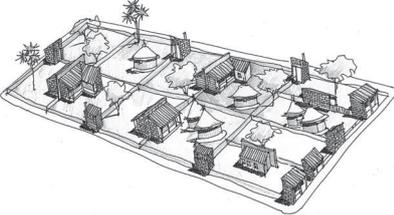
Etapa	Actividades	
<p>Crear equipo de mejoramiento y desarrollo barrial</p>	<p>Invitar vecinos destacados, responsables técnicos del gobierno y empresas públicas a encontrarse periódicamente para trabajar en un plan coordinado de mejoramiento y desarrollo barrial</p>	
<p>Identificar las causas más importantes de problemas y oportunidades</p>	<p>Recopilar información clave que permita deducir las causas originales de los problemas más importantes y reconocer las oportunidades más destacadas.</p>	
<p>Mirar el futuro del barrio</p>	<p>Imaginar cómo evolucionarán los problemas y las oportunidades del barrio en un futuro próximo. El ejercicio está dirigido a descubrir problemas y oportunidades, y a identificar problemáticas que tenderían a desaparecer sin necesidad de intervenir.</p>	
<p>Definir objetivos de mejoramiento barrial</p>	<p>Traducir en término de acciones concretas y objetivos, los problemas y las oportunidades de desarrollo barrial identificadas. Los objetivos deben ser estratégicos, realistas, ajustados en tiempos y recursos.</p>	
<p>Proponer alternativas</p>	<p>Enmarcados en los objetivos trazados deben proponerse alternativas para alcanzar los mismos objetivos. Estas alternativas pueden variar tanto en el espacio, la gestión, o su implementación.</p>	
<p>Seleccionar la mejor alternativa</p>	<p>Para seleccionar la mejor alternativa debe convocarse a los vecinos a decidir en función de diversos criterios, de modo de ponerse de acuerdo en un orden de prioridades y objetivos acordados.</p>	
<p>Pactar un plan de trabajo barrial</p>	<p>Con la propuesta seleccionada con el acuerdo de todos, el equipo de mejoramiento y desarrollo barrial debe organizar un plan de trabajo.</p>	

TABLA 7
Análisis del nivel de segregación y fragmentación barrial.

	Subsectores			
	1	2	3	4
Accesibilidad				
Porosidad				
Permeabilidad				
Segregación				
Fragmentación				

TABLA 8
Diagnóstico.

Variables claves de análisis	Subsectores			
	1	2	3	4
A				
Evaluación				
B				
Evaluación				
C				
Evaluación				
Total				

MIRAR EL FUTURO DEL BARRIO

No solo se debe mirar el presente y el pasado del barrio. También hay que imaginar el futuro, de modo de prever cómo evolucionarán los problemas detectados. Este es un ejercicio valioso para entender que pasará si no se interviene. De la lista de problemas y oportunidades elaborada en la etapa anterior, se debe remover aquellos problemas que tenderán a desaparecer sin necesidad de intervención. Por ejemplo si un problema central son las inundaciones y el gobierno provincial, o municipal, ya está realizando un plan de construcción masiva de drenajes en la ciudad y la región circundante, no tiene sentido que el barrio se aboque a la misma tarea, aún cuando sigue siendo un problema detectado en el diagnóstico que afecta al barrio en la actualidad. De esta manera, el barrio puede concentrarse en aquellos problemas y oportunidades que por resultar desatendidos generan mayores conflictos. La tabla 9 presenta una forma posible de ordenar por subsectores los problemas y potencialidades actuales más importantes comparándolos con su evolución a futuro. El listado final de problemas y oportunidades es el que se usara para trabajar después una propuesta de intervención.

TABLA 9
Evolución a futuro de problemas y oportunidades barriales.

		Subsectores			
		1	2	3	4
Actuales	Problemas				
	Oportunidades				
Futuros	Problemas				
	Oportunidades				

TABLA 10
Formulación propuestas alternativas.

Objetivos de intervención	Propuestas		
	A	B	C
1			
2			
3			

Finalmente, los problemas y oportunidades listadas deben ser volcados en el mapa de referencia, sirviendo como síntesis del diagnóstico realizado.

DEFINIR OBJETIVOS DE MEJORAMIENTO BARRIAL

Como se explicara en la primera parte, la definición de objetivos es fundamental al éxito de los planes. Estos objetivos necesitan surgir como resultado del deseo del conjunto de vecinos, pero también de la factibilidad técnica y económica. Plantear objetivos que no son realistas no ayuda a llevar a cabo intervenciones que mejoren las condiciones de vida del barrio. Referenciar territorialmente los objetivos planteados ayuda a su comprensión cabal por parte de los vecinos.

PROPONER ALTERNATIVAS.

Proponer intervenciones alternativas significa definir qué se quiere realizar concretamente, cómo y con quién hacerlo. Esto remite a la idea de proyecto y actor social, simultáneamente, entendiendo que más que proveer bienes y servicios a los vecinos, un barrio proactivo es aquel en el que se genera el marco dentro del cual los distintos sectores pueden participar y aportar a la solución de sus problemas. Una forma sencilla de proponer alternativas consiste en listar los objetivos de intervención en el barrio y para cada uno de ellos proponer acciones alternativas para lograrlos (tabla 10). Es muy importante en esta instancia, al igual que en el diagnóstico, la representación gráfica de las alternativas de propuestas, presentando dibujos y gráficos explicativos que faciliten la comprensión de los vecinos, como asimismo su volcado en el mapa de referencia indicando los subsectores en los que se pretende intervenir.

El planteo de propuestas alternativas permite su comparación y la selección de la mejor. Estas propuestas deben contener recomendaciones de obras públicas, dirigidas específicamente a resolver los problemas detectados más acuciantes, como asimismo explotar las oportunidades del barrio. Pero también es importante que contengan recomendaciones de enmiendas a las regulaciones detectadas que perjudican el desarrollo barrial, como podría tratarse del Código de Planeamiento Urbano en sus normas de densidad, loteo, usos de suelo, etc.

SELECCIONAR LA MEJOR PROPUESTA

La selección de la mejor propuesta conlleva una evaluación sistemática de ambas, destacando en qué medida cada una consigue los objetivos propuestos, a qué costos y con qué beneficios. La selección de la mejor propuesta también demanda la participación de los vecinos quienes deben entender lo que implica cada una y, en forma independiente, más allá de sus

Componentes de la propuesta	Alternativa 1			Alternativa 2		
	Económica	Social	Ambiental	Económica	Social	Ambiental
Evaluación						
Evaluación						
Evaluación						
Evaluación						
Evaluación						
Total						
Propuesta alternativa seleccionada						

TABLA 11

Selección de propuestas.

Componente	Tiempo (meses)					
	1	2	3	4	5	6
Grupo responsable						
Recursos necesarios						

TABLA 12

Cronograma de implementación.

intereses particulares, optar por la que consideran más conveniente para el barrio en su conjunto. Con la mejor propuesta seleccionada es importante definir una programación apropiada, estableciendo tiempos y recursos necesarios para su implementación, la cual debe ser consensuada con las autoridades competentes de modo que forme parte de la agenda de obras públicas.

trabajos específicos, estipulando específicamente quienes se harán cargo de cada tarea, incluyendo la realización de obras públicas y la modificación de normativas.

Una manera práctica de concretar el plan de trabajo barrial es a través de un cronograma, detallando el involucramiento de los distintos actores sociales (tabla 12).

La tabla 11 presenta una forma de organizar la comparación de dos propuestas, en función de sus dimensiones económica, social y ambiental; evaluando cada componente de modo de reconocer cual de las dos propuestas es la mejor, y dando lugar a un diseño más detallado de las mismas, ajustando aquellos componentes que recibieran evaluaciones negativas. Una vez seleccionada aquella considerada como la mejor alternativa, es necesario volcar sus detalles a nivel gráfico en el mapa de referencia, explicando los fundamentos de la selección.

PACTAR UN PLAN DE TRABAJOS BARRIAL

Un pacto barrial es un acuerdo que asumen todos los actores sociales participantes, como asimismo aquellos que sin participar activamente son parte del barrio. Las autoridades gubernamentales también deben participar del acuerdo, de modo de proveer el marco necesario para que se puedan llevar a cabo las obras públicas y regulaciones propuestas. Este pacto que debe resultar del trabajo conjunto del equipo de mejoramiento barrial, debe culminar con un plan de

REFLEXIÓN FINAL

Planear barrios con la participación de sus vecinos, aunque es un ejercicio complejo, es un ejercicio fundamental para lograr resolver sus problemas estructurales, como a lo largo de esta publicación se intentara demostrar. Muchas veces los habitantes de barrios populares preocupados por sus necesidades urgentes de vivienda e infraestructura, pierden la capacidad de planear a largo plazo, abandonando su mayor potencial, la participación, en pro de ayudas externas, sean estas de gobiernos, organizaciones no gubernamentales, etc.

El planeamiento barrial es una herramienta fundamental para llevar adelante soluciones sectoriales, de vivienda, infraestructura, empleo, servicios públicos, etc. en forma coordinada e integrada. Sin planeamiento, los habitantes de barrios populares se encuentran limitados en sus posibilidades de revertir los procesos de segregación, fragmentación y marginalización a los que se enfrentan. La construcción del “derecho a la ciudad” demanda mucho más que la buena voluntad de los vecinos o declamaciones de políticos de turno. Requiere entender cuales son los factores específicos que bloquean el desarrollo de un barrio popular, descubriendo la mejor manera de removerlos. Este desafío excede ampliamente el rol de las organizaciones vecinas y también de los municipios.

Los pasos a seguir presentados para llevar a cabo ejercicios de mejoramiento y desarrollo barrial siguen un orden lógico de acciones que para ser efectivos deben adaptarse a las condiciones y problemáticas específicas de cada barrio. Como metodología pretende ilustrar sobre etapas y contenidos para guiar procesos participativos.

Esta publicación surge en el marco de un trabajo de investigación, donde se prevé la realización de talleres participativos de diagnóstico y propuestas de mejoramiento y desarrollo barrial en los cuatro casos de estudio presentado. Este texto fue preparado para servir de soporte a estos talleres, facilitando la exploración de los

problemas y oportunidades que aquejan a los vecinos, como asimismo el diseño de estrategias de intervención. Pero en un sentido más general, la publicación intenta aportar a los esfuerzos de planeamiento barrial participativo en distintos contextos de Buenos Aires y de la Argentina en particular.

Es importante en dicho caso, poner especial atención al tipo de ciudad en el que se insertan los barrios, Región Metropolitana como en el caso de la ciudad de Buenos Aires, ciudades intermedias, como las capitales provinciales o pequeños pueblos. El tipo de ciudad influye en las características barriales, y en sus problemas de segregación y fragmentación. Conceptos como los de accesibilidad, porosidad y permeabilidad, pueden también resultar útiles para el estudio de barrios en distintas ciudades. Lo importante es adaptar sus definiciones y conceptualizaciones de modo que resulten útiles para desentrañar problemas y oportunidades, como primer paso para formular propuestas alternativas, y entre todos, seleccionar la más adecuada.

Los casos de estudio presentados buscan ilustrar en casos específicos cómo la evolución histórica de ciertos barrios provee insumos para entender su situación actual de deterioro, segregación, fragmentación y marginalización. Una interpretación de su historia, ciertamente interesada en develar las causas de sus males y virtudes actuales, es un recurso fundamental para lograr el objetivo de identificar mecanismos concretos que permitan construir el derecho a la ciudad.

Finalmente más que una publicación cerrada y terminada, este trabajo es un borrador publicado. Por tanto, todo aporte, comentarios, observaciones, y críticas que los lectores quisieran hacer llegar serán muy bienvenidos.

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. (1987) "Nostálgicas Vivencias del Barrio de Villa Soldati", Secretaría de Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Aboy, R. (2005). Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales (1946-1955). Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre, B. (1977). Formas de acceso a la vivienda de los sectores sociales de bajos ingresos. Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, ITDT.
- Barela, L. y González, L. (2006). "Identidades Urbanas, Del Albergue Warnes al Barrio Ramón Carrillo" en Buenos Aires, Voces al Sur, Construcción de Identidades Barriales, Buenos Aires, IHCBA.
- Bellardi, M. y De Paula, A. (1986). Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Blaustein, E. (2001). Prohibido Vivir Aquí, Buenos Aires, Comisión Municipal de la Vivienda.
- Celubsky, C. (2006). La Biblioteca José Murillo. Culturas Movimientos y Núcleos de Resistencia. Bases de Transformación Social. Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Cortese, H., Chávez, H. y Rodríguez, J. (1987). Nostálgicas Vivencias del Barrio de Villa Soldati, Buenos Aires, Secretaría de Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- Cutolo, V. (1996). Historia de los Barrios de Buenos Aires, Buenos Aires, Editorial Elche. Cap. 45.
- Davolos, P., Jabbar, M. y Molina, E. (1987). Movimiento Villero y Estado (1966-1976), Buenos Aires, CEAL.
- Ferrera, C. (2006). "Vivir en Soldati" en Buenos Aires, Voces al Sur, Construcción de Identidades Barriales, Buenos Aires, IHCBA.
- Girola, M. (2005). "Experiencias del lugar en un gran conjunto habitacional de la ciudad de Buenos Aires: del proyecto moderno a la relegación urbana", en Revista de Temas Sociales, N° 16, Buenos Aires.
- Kullock-Civelli (2010). Urbanismo y Ciudad. Ficha de Cátedra de Planeamiento Urbano. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.
- La Nación, 14 de Mayo de 1979. "Villa Soldati: un pasado triste atrás y un futuro más optimista"
- La Razón, 29 de Noviembre de 1985. "Volverá el tranvía, como premetro en la línea E de Subterráneos de Buenos Aires"
- La Voz, 3 de Julio de 1984. "Faltan escrituras en Soldati"
- Oszlack, O. (1991). Merecer la Ciudad, los pobres y el derecho al espacio urbano, Buenos Aires, Cedes-Humanitas.
- Ratier, H. (1981). Villeros y villas miseria, Buenos Aires, CEAL.
- Rojo, A. (1976). Las Villas de Emergencia, Buenos Aires, Editorial Coloquio.
- Torres, H. (1993). El mapa social de Buenos Aires (1940-1990), Buenos Aires, SICyT FADU-UBA.
- Yujnovsky, O. (1984). Claves Políticas del Problema habitacional Argentino. 1955-1981, Buenos Aires, Grupo Editor latinoamericano.
- Ziccardi, A. (1977). Políticas de Vivienda y Movimientos Urbanos. El caso de Buenos Aires, Buenos Aires, CEUR, ITDT.
- Zonanorte Diario Online, 7 de Agosto de 2008. "En Villa Concepción. Se rindió homenaje a los doce desaparecidos del 3 de Agosto de 1978."

Esta publicación busca contribuir al ejercicio de planificación de barrios populares. Ha sido diseñada en función de dos proyectos de investigación, cuyos objetivos complementarios fueron: descubrir las causas del incumplimiento del “derecho a la ciudad”, y, por otra parte, medir la influencia de las políticas públicas en su remediación. Una conclusión importante que emerge de estos trabajos enfatiza la relevancia de la auto-organización de los vecinos, considerando a los habitantes informales, los propietarios de parcelas con viviendas, y los que viven en complejos habitacionales o viviendas financiadas por el Estado. La inclusión de conceptos básicos de mejoramiento barrial y de una metodología muy sencilla de planificación, apunta precisamente a

brindar instrumentos concretos para sustentar en forma sistemática los esfuerzos para mejorarlos. La presentación de ejemplos extraídos de la investigación busca ilustrar con casos concretos cómo los problemas de marginación de ciertos barrios pueden explicarse a partir de sus raíces históricas y cómo los intentos de revertir esta situación llevó a su mejoramiento o empeoramiento.

Se prevé que este trabajo sirva de apoyo al desarrollo de talleres participativos barriales. Complementariamente, se ha publicado otro trabajo de la misma serie, donde se detallan los fundamentos conceptuales y técnicos con mayor profundidad.

