

# Democracia y ambiente “las nuevas territorialidades”

*Prof. Lic. Susana Rosa Castrogiovanni*<sup>1</sup>  
P.G. Esp. en Educación Ambiental  
para el Desarrollo Sustentable

## Resumen

**N**o todos los territorios se viven y cimientan de igual forma. Donde existe una historia y una memoria común, la permeabilidad y la transparencia entre lo privado y lo público se impone. En poblaciones con una identidad territorial fortalecida las diferencias no asustan; ellas incluyen, incitan a hacerse parte del espacio, se lo recorre, se lo transita, pero también se lo construye y se lo habita.

Cuando se halla memoria de una historia común, el espacio es favorecido para atestiguar el poder de la comunidad. Podemos decir entonces que las ciudades donde existe la pobreza son lugares de ir y venir, pero también de encuentros y de convergencia ciudadana.

En los espacios con memoria, existe siempre un gesto de ciudadanía recurrente entre los pobladores que celebran, que reclaman al Estado o que ejercen su derecho a voz. Las ciudades de la pobreza, más que las plazas o las sedes edificadas por las políticas sociales, son el ágora donde se enuncia y expone la opinión pública de los pobladores.

Pero los barrios también pueden ser tomados para amedrentar, para confrontar y para violentar, como a menudo sucede con las periferias, con los bordes. En nuestras ciudades marginadas, las poblaciones, en especial aquellas que denominamos villas, tienen dificultades para establecerse, conservar y enorgullecerse de una memoria e historia común.

---

1. Comisión de Medio Ambiente, Voces de la Tierra, Plan Fénix, FCE, UBA. Buenos Aires, Argentina. Instituto de Formación Ejecutiva, Consultores en Capacitación y Desarrollo, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Ponencia: Realizada en el VI Encuentro Internacional de Investigación y Gestión de Conocimiento “Ciudades Saludables - Cambio Climático”, Cartagena, Colombia - 31 de agosto, 1 y 2 de septiembre de 2016.

Erradicados de lugares distintos y arrojados a los extramuros de la ciudad (como los *ghettos*) sus habitantes no logran reconocerse en una identidad común que los empodere sobre el propio territorio. Por el contrario, el temor y el estigma a menudo se instalan entre ellos, transformando las periféricas en un lugar de disputa y medición de fuerzas. Las villas convertidas en “no – lugares” (Augé, 1996).

Los barrios de la nueva pobreza, pueden tornarse en tierra de nadie. Y cuando ello ocurre, el poder y el control cultural sobre el territorio se debilitan. El poder se vuelve entonces la fuerza o la violencia y el miedo que estos barrios marginados generan. Es el caso de las villas con historias trizadas, fragmentadas, en su aislamiento y discriminación. Barrios violentos en su disputa por un espacio en la ciudad. Encerrados en la trama frágil de la villa, sin interlocutores salvo ellos mismos, la exasperación de sentirse abandonados por el propio Estado, no tarda en hacerse parte de todos y de todas, jóvenes, hombres, mujeres y niños.

En las poblaciones con historia y un pasado común, en cambio, la ciudad, el barrio, poseen siempre una normativa tácita, las convenciones de lo que se debe y no se debe hacer. Acuerdos del con-vivir, del buen camino, de las buenas relaciones. Sin embargo, cuando esos acuerdos son aún frágiles, como ocurre en las villas sin una historia y una identidad intensa, la ciudad se levanta como un territorio abierto, donde las divergencias y la disputa por los términos de esas alianzas se ponen en juego. Es allí, donde la violencia y el desencuentro surgen interrumpiendo el ritmo de la rutina.

Es sabido que la creación de una villa constituye momentos de crisis e incertidumbres. Es este momento donde se revela con fuerza la tensión entre la aspiración a una mejor calidad de vida y las dificultades que el contexto de pobreza les ofrece. Junto a la obtención de una vivienda, las certezas, los saberes, las viejas creencias y principios entran en una fase de inseguridad. La tensión y contradicciones entre vecinos que apenas se conocen se comienzan a sentir y radicar en el propio territorio.

La villa, conjunto de casas precarias, estrechas, construidas en los bordes de la ciudad y determinadas sin participación alguna, no siempre se ajusta a las expectativas que los pobladores traían. Es entonces cuando manifestar y explicitar los propios proyectos y aspiraciones se vuelve una necesidad para cada una de las familias.

Marcar territorio, levantar fronteras, afirmar la propia identidad pasan a constituir una práctica desesperada de cada uno para distinguirse de aquello de lo que se desea escapar: la pobreza y la exclusión. Fronteras identitarias y territoriales que debilitan finalmente la posibilidad del encuentro y de una comunidad arraigada. La esperanza de migrar de estas villas está directamente asociada a la desconfianza y al temor de sus pobladores que quedan atrapados en la pobreza de siempre. Olvidados en los márgenes de la ciudad, la desesperanza de sus habitantes termina por transformarlos en territorio de nadie; en un espacio descolgado de toda realidad social. Establecerse ante otros, con otros distintos, otros no-pobres, es una experiencia que estos pobladores, segregados en los bordes de la ciudad, a menudo desconocen.

La villa y la ciudad se transforman así en un espacio de disputa interceptado. Las nuevas villas y comunidades nos advierten que en una ciudad segregada la convivencia en la diferencia es siempre ambivalente y riesgosa. La identidad con el territorio deberá organizarse con y a pesar de la contradicción que instala la distancia social de la alteridad. Si el sentido de la trama urbana es cerrar y delimitar el acceso a la imprevisibilidad; en las villas se aseveran los límites de su encierro. Trama urbana de la pobreza, sin secreto, ni amparo, sin plazas ni veredas amplias que invitan al estar y pertenecer. En las villas el entramado de sus calles pareciera haber sido concebido para el control de todos sobre todos, para el ir y no para el estar. A pesar de la pobreza, como en ningún otro lugar de nuestras ciudades, el poder de resiliencia se convoca, se celebra, se discute pero también se desvanece.

**Palabras Clave:** Territorio, Urbanización, Pobreza.

## Democracy and environment “the new territorialities”

### Summary

Not all territories live and cement in the same way. Where there is a history and a common memory, the permeability and transparency between the private and the public is imposed. In populations with a strong territorial identity differences do not scare; They include, they incite to become part of the space, it goes through it, it transits it, but it is also constructed and inhabited.

When memory of a common history is found, space is favored to witness the community's power. We can say then that the cities where poverty exists are places of going and coming, but also of meetings and of citizen convergence.

In spaces with memory, there is always a gesture of recurrent citizenship among the people who celebrate, who claim the state or exercise their right to voice. The cities of poverty, rather than the squares or venues built up by social policies, are the agora where public opinion of the settlers is enunciated and exposed.

But neighborhoods can also be taken to intimidate, to confront and to rape, as often happens with the peripheries, with the edges. In our marginalized cities, populations, especially those we call villas, find it difficult to establish, preserve and take pride in a common memory and history.

Eradicated from different places and thrown to the outskirts of the city (like the ghettos) its inhabitants can not recognize themselves in a common identity that empowers them on the territory itself. On the contrary, fear and stigma often settle between them, transforming the periphery into a place of dispute and measurement of forces. The villas converted into “non - places” (Augé, 1996).

The neighborhoods of the new poverty can become no man's land. And when this happens, the power and cultural control over the territory is weakened. Power then becomes the force or violence and fear that these marginalized neighborhoods generate. This is the case of villages with fragmented, fragmented histories in their isolation and discrimination. Violent neighborhoods in their dispute for a space in the city. Locked up in the fragile plot of the village, without partners except themselves, the exasperation of feeling abandoned by the state itself, soon becomes part of all, all young men, women and children.

In populations with a history and a common past, the city, the neighborhood, always have a tacit regulation, the conventions of what should and should not be done. Agreements of the living, of the good way, of the good relations. However, when such agreements are still fragile, as in villages without a history and an intense identity, the city rises as an open territory, where divergences and dispute over the terms of those alliances are put into play. It is there, where the violence and the disagreement arise interrupting the rhythm of the routine.

It is well known that the creation of a town constitutes moments of crisis and uncertainties. It is at this moment that the tension between the aspiration to a better quality of life and the difficulties that the context of poverty offers them is revealed. Along with obtaining a home, certainties, knowledge, old beliefs and principles enter a phase of insecurity. The tension and contradictions between neighbors who are barely known begin to feel and reside in the territory itself.

The town, a group of precarious, narrow houses, built on the edges of the city and determined without any participation, does not always conform to the expectations that the villagers brought.

It is then when manifesting and making explicit the projects themselves and aspirations becomes a necessity for each of the families.

Identifying territory, erecting boundaries, affirming one's identity are becoming a practice that is not expected from each other to distinguish itself from what one wishes to escape: poverty and exclusion. Identity and territorial boundaries that finally weaken the possibility of the encounter and of an ingrained community. The hope of migrating from these villas is directly associated with the mistrust and the fear of its inhabitants who are trapped in the poverty of always. Forgotten in the margins of the city, the despair of its inhabitants ends up transforming them into nobody's territory; In a space detached from all social reality. Staying before others, with different ones, other non-poor, is an experience that these settlers, segregated in the edges of the city, often do not know.

The town and the city thus become a space of intercepted dispute. The new towns and communities warn us that in a segregated city the coexistence in the difference is always ambivalent and risky. The identity with the territory must be organized with and despite the contradiction that installs the social distance of the alteridad. Si the sense of the urban plot is to close and delimit access to unpredictability; In the villages the limits of their confinement are asserted. Urban plot of poverty, without secrecy, or shelter, without plazas or wide sidewalks that invite to be and belong. In the villages, the entrails of their streets seem to have been conceived for the control of all over all, to go and not to be. In spite of poverty, as nowhere else in our cities, the power of resilience is summoned, celebrated, discussed, but also vanished.

**Keywords:** Territory, Urbanization, Poverty.

## Objetivo:

Con motivo de haber sido invitada a realizar una ponencia en calidad de Experta al VI Encuentro Internacional de Investigación y Gestión de Conocimiento "Ciudades Saludables - Cambio Climático", Cartagena, Colombia - 31 de agosto, 1 y 2 de septiembre de 2016, ámbito RIGES, es que comparto con todas y todos un resumen del trabajo de investigación realizado durante el período 2010/12.

El mismo ha tenido como objeto demostrar la aplicabilidad del Programa Federal de Emergencia Habitacional en el municipio de José Clemente Paz, Buenos Aires, Argentina y presentado al Secretario de Trabajo, Planificación y Desarrollo Humano de dicho municipio. En el proceso se demuestra la necesidad de la construcción del espacio físico y simbólico, junto con los colectivos y en forma vinculada brindar las condiciones que permitan no simplemente acceder a una vivienda, sino legitimar el derecho al suelo y el acceso a la ciudad como proceso de una correcta planificación urbana, sostenible y sustentable.

## Plan Federal De Emergencia Habitacional

### Visión del proyecto desde la ética para la vida

La pobreza y la injusticia social son visibles en nuestra sociedad de América Latina, y a ello no escapa la realidad del Distrito de José C. Paz, que es uno de los distritos más pobres del conurbano bonaerense, y vive consecuentemente asociado a la pobreza y directa o indirectamente a la marginalidad, al deterioro de la calidad de vida y el ambiente. Esta problemática planteada no es una casualidad, sino el resultado de un largo proceso histórico de exclusión económica, política, social y cultural.

La visión de una ética sustentable enfrenta las contradicciones entre incluidos y excluidos, alta tecnología y marginalidad; constituyéndose la justicia social como condición de la sustentabilidad, atendiendo que para construir sociedades justas y ambientalmente sustentables, es necesario comprender la complejidad donde la sociedad avanza hacia el pluralismo, el

acuerdo, y un estilo de vida que permita vivir juntos a aquellos que somos tan diferentes.

Pensar en Democracia y nuevas territorialidades y ver su aplicación en el distrito de José C. Paz, desde la perspectiva de la racionalidad ambiental, nos demuestra que el derecho a una vivienda digna debería haber contemplado, no simplemente la construcción de los hogares como un hecho aislado, sino en un contexto de participación social, donde se correspondería haber incluido y favorecido el florecimiento de diferentes culturas, desde la riqueza de la diversidad, desde el diálogo intercultural, ambiental y desde los conocimientos científicos con los saberes locales. Así atender esta nueva visión holística, permitiría la creación de un modelo posible y el universo de un espacio de participación de los diferentes actores, desde los políticos, los técnicos-profesionales, y los propios ciudadanos conocedores de sus realidades.

La ética para la construcción de una sociedad sustentable es superadora de la visión progresista de pretender salvar al otro (esto es lo que se pretendió hacer, dándole a las familias una nueva casa), pues una casa no constituye una solución si ésta no contempla la multiplicidad de necesidades que tienen los beneficiarios, las cuales no deben estar sujetas a la buena voluntad de las políticas locales, que *no* brindan posibilidades de recrear un espacio para todos, sino que desarrollan una relación de beneficencia y lealtades mal interpretadas.

Así las nuevas territorialidades se van construyendo a espaldas de las *Gens* y su ambiente, van construyendo nuevos espacios urbanos más consolidados desde la racionalidad materialista, pero fragmentados desde lo social y tremendamente clientelar desde lo político.

El acceso al suelo y el derecho a la ciudad debe ser una Justicia basada en la Ética y la Moral, una Justicia de la diferencia, que proteja los territorios y sus gentes, que reivindique la Vida sobre la especulación económica y garantice ante todo el Derecho al Ambiente sano, la Educación, el Hábitat, la Salud, el Trabajo y el Esparcimiento, con Igualdad de Oportunidades, incluidas éstas para nuestra naturaleza.

## Producción del hábitat popular

Se pueden diferenciar tres formas de producción del hábitat popular que han favorecido a la expansión urbana de las ciudades: los loteos económicos, las

“villas miserias” y los asentamientos u ocupaciones, como producto de tomas masivas y organizadas de tierras vacantes, por parte de movimientos sociales y/o políticos de diferentes origen.

**a) Los loteos económicos:** han sido el resultado de subdivisiones de parcelas periurbanas realizadas por empresas inmobiliarias locales con la finalidad de ser vendidas a largo plazo a los sectores populares de menor poder adquisitivo y estabilidad laboral, para hacer frente al pago de pequeñas cuotas y de iniciar la construcción de una vivienda básica y relativamente económica. Generalmente se tratan de tierras desprovistas de gran parte de la infraestructura básica de servicios, contando generalmente sólo con luz eléctrica y en algunos casos con transporte público de pasajero. Esta modalidad de producción tuvo mucha importancia en la expansión urbana de las ciudades intermedias del conurbano bonaerense hasta la década del 80 y durante los noventa estuvo en baja casi hasta disolverse, en relación con el proceso de precarización laboral de los sectores populares y la disminución de su capacidad de ahorro, sin embargo la Ley 8912 de la provincia de Buenos Aires obliga a las inmobiliarias la provisión de toda la infraestructura básica para realizar la subdivisión, lo cual, según los propios agentes inmobiliarios, encarece el costo de las parcelas y limita fuertemente la demanda, realizándose por lo tanto loteos para la construcción de barrios cerrados, *countrys* o clubes de campo, al que tienen acceso las poblaciones de mayor nivel adquisitivo.

El resultado sobre el espacio urbano de estos procesos trajo aparejado, por una parte, la renovación de la imagen urbana del centro de estas ciudades y de algunas áreas revalorizadas, como producto del gasto público en obras de infraestructura y la inversión privada en el sector comercial de servicios e inmobiliario, mientras que, por otra parte, la expansión de grandes áreas residenciales de baja calidad ambiental y servicios deficientes, como producto de la acción autogestionada de los sectores populares y la política habitacional pública, que han contribuido a definir un espacio urbano de contrastes y fragmentación social.

**b) Las “villas miserias” y los asentamientos u ocupaciones espontáneas,** si bien son formas “ilegales” de acceso al suelo, han sido los recursos de los que dispusieron comprobadamente los más excluidos de la sociedad para vivir en la ciudad; la villa ha sido la forma más tradicional del hábitat popular urbano de la región y ha sido el resultado de lentas y no pla-

nificadas ocupaciones de tierras urbanas y suburbanas intersticiales, de muy baja calidad (áreas deprimidas, periféricas, de difícil acceso, etc.).

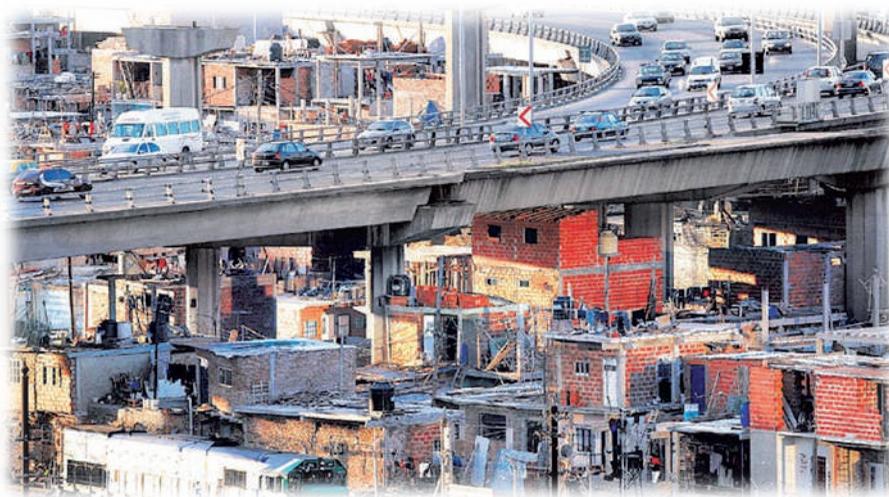
Esta forma de ocupación, a pesar de ser ilegal y cuestionar un valor social fundamental como el derecho de propiedad del suelo y el acceso a una ciudad que brinde todos los elementos necesarios para garantizar una mejor calidad de vida, generalmente no ha creado resistencia por parte de los gobiernos o propietarios de suelo, porque fueron realizadas sobre tierras cedidas a tal fin o abandonadas y de poco interés, como han sido las márgenes bajas de arroyos urbanos, ríos, basurales a cielo abierto, sobre las cuales ha existido hasta hace sólo una década atrás escasa presión por parte de las empresas inmobiliarias y el mercado de suelo en general, aunque, en los últimos tiempos, a causa del avance de la infraestructura urbana, muchas de ellas están siendo forzadas por el mercado inmobiliario o por programas públicos de consolidación y relocalización de villas a regular su situación dominial o ser trasladadas hacia áreas más periféricas de la ciudad, tal como ha ocurrido en numerosos casos en la provincia de Buenos Aires y otras provincias del país.

Las villas fueron las formas predominantes de ocupación del suelo por parte de emigrantes del interior del país y zonas fronterizas que han venido a vivir a estas ciudades hasta la década del ochenta aproximadamente y se ha caracterizado por configurar un hábitat de crecimiento progresivo y no planificado,

fuertemente influenciado por las prácticas culturales de vida y de construcción de las nuevas territorialidades. Durante la década del ochenta esta forma de producción del hábitat fue dando paso a formas más organizadas y conflictivas de ocupación del suelo por parte de los excluidos sociales.

**c) Los asentamientos u ocupaciones** fueron el resultado de tomas más masivas y organizadas realizada por nuevos grupos o movimientos sociales o bien por el propio sistema político, constituidos previamente con este fin (Benítez, 2002; Pratesi, 2002).

Las tierras ocupadas de esta manera generalmente son de mayor interés, por este motivo el cuestionamiento al derecho de propiedad suele ser más manifiesto, y en algunos casos, como el de la Villa 31 en la ciudad de Buenos Aires (Imágen 1 Pág. 8), terminan siendo conflictivas, tal como señalaron algunos autores (Benítez, 2000; Sbrocco, 2000, etcétera) esta forma de ocupación es realizada por pobladores que no tienen otro medio de acceder al suelo, pero que a la vez quieren diferenciarse de los habitantes de las villas de emergencia, en la medida que expresan su interés en legalizar su situación y construir con el tiempo un barrio para integrarse a la ciudad, claramente se trata una nueva estrategia de producción del hábitat llevada a cabo por los sectores sociales excluidos del modelo actual, que se encontró en franca expansión durante la década de los noventa y aún continúa utilizándose como medida clientelar por algunos políticos inescrupulosos.



**Imagen 1: Villa 31 (CABA)**

Fuente: [www.clarin.com/...fotos/](http://www.clarin.com/...fotos/)

Esta forma de producción del hábitat se ha practicado de manera ordinaria en la provincia de Buenos Aires y preferentemente en la CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en los últimos años, donde los ocupantes han desarrollado formas de articulación con el poder político y organizaciones civiles para su desarrollo. Ella ha estado en prolongado crecimiento en esta ciudad, hasta convertirse en la actualidad en la más importante de todas, en parte, porque tal como ya se ha señalado, la intervención del poder político lo ha fomentado y además por carecer de obras de infraestructura básica. Sin embargo, dado el crecimiento que ha tenido la CABA, hoy esas tierras ocupadas se han convertido en las más preciadas para el futuro desa-

rollo inmobiliario, creándose un punto de tensión y conflicto entre sus habitantes y el resto de la ciudad.

Sin embargo, también existen otras, que se producen a partir de acciones políticas de carácter más conflictivas, llevadas a cabo por movimientos sociales de excluidos que reclaman su derecho a la ciudad (Imágen 2, Pág. 9). Este mecanismo de asignación de tierra, sin embargo, en el contexto del acelerado incremento de la población pobre a causa de la migración desde las provincias y los países limítrofes, ha desbordado ampliamente la acción política del gobierno y ha hecho explosión en los dos últimos años en la ciudad.



**Imagen 2:** Ocupación del Predio Indo-Americano, Villa Soldati (año 2010)

**Fuente:** Colectivo Social

Pero, de similar manera, el gobierno ha creado un instrumento jurídico que mediante compras compulsivas, expropia a los propietarios las tierras ocupadas para otorgárselas a sus ocupantes a un muy bajo precio. De esta manera, las ocupaciones masivas de tierras urbanizables en áreas de bajo valor económico y las expropiaciones de las mismas a sus propietarios, se han generalizado como política de tierra y se ha vuelto el principal mecanismo de acceso al suelo por parte de los pobres de la ciudad.

Situación que en el marco de la acción política clientelar ha llevado a que las ocupaciones en muchos

casos se negocien políticamente y sean avaladas previamente y hasta promovidas por los dirigentes políticos y propietarios de suelo, que han encontrado en este mecanismo la manera de vender sus propiedades sin realizar las inversiones económicas precedentes.

## La producción del Habitat por parte del estado nacional

El otro gran hacedor de las ciudades intermedias de la región ha sido el Estado a través de las obras de infraestructura, principalmente a través de la construcción de

viviendas en forma de nuevas urbanizaciones, especialmente en los últimos años, el Programa Federal de Emergencia Habitacional “TECHO+TRABAJO”, es decir, de conjuntos habitacionales ubicados en las periferias urbanas con el propósito adicional de extender el tejido de la ciudad. Estas urbanizaciones fueron modificándose en su concepción de expansión urbana desde sus inicios a principios del período 2003, a través de nuevos sectores urbanos que contemplan la participación de la población atendida en forma de mano de obra (autoconstrucción asistida, con el empleo de cooperativas de trabajo).

Estos conjuntos habitacionales durante estos periodos no han modificado el tipo de urbanidad que promueven y por la cual fueron criticados, continúan siendo concebidos como simples unidad de habitación bajo los parámetros del funcionalismo moderno, sin promover una urbanización más diversificada que contribuyan a crear una mayor participación e integración social en el espacio público desde una concepción urbana socialmente más integrada (Jacob, 1973; Ariés, 1981; Berman, 1982).

Podemos afirmar que las periferias de las ciudades intermedias de la región, a raíz de la concepción del espacio público prevalecientes en estas formas de producción del hábitat residencial, se han vuelto socialmente pobres, compuestas solamente por barrios de baja calidad ambiental, con muy pocos lugares para la sociabi-

lidad pública, que permitan una forma de vida urbana más integrada entre sus diferentes sectores sociales.

En estas áreas, debido también a la creciente inseguridad del espacio público, la vida urbana se está restringiendo cada vez más al ámbito doméstico y el espacio público se está volviendo sólo para circular o para quienes deambulan para vivir. Las necesidades económicas, la inseguridad y el error de los planificadores están matando la vida social de estas nuevas territorialidades. El auto encierro se está imponiendo como norma de vida, Sonia Álvarez, reflejando a Marc Auge (1993) señaló: “[...] La modernidad a medias características de estas ciudades no está exenta de soledad. Esta no es una soledad desterritorializada como la de sobre-modernidad, sino fuertemente localizada en una ciudad/no ciudad. Es un no lugar sui generis de la urbanización periférica [...]” (Imagen 3 Pág. 12). Es así como se han extendido considerablemente en los últimos años (2004/2010), las áreas urbanas de baja calidad ambiental y servicios deficientes, grandes manchas urbanas que se caracterizan por insuficientes servicios de transporte, recolección de residuos, luz y agua potable, hasta transformarse su paisaje al grado de haber invertido en algunos casos la vieja imagen que de ellas se tenían. Al respecto Beatriz Cuenya ha señalado que “[...] ya no se tratan de ciudades con estándares de vida más o menos aceptable con algunos bolsones de pobreza, sino de ciudades pobres con algunos bolsones de riqueza” (Cuenya, 1997).



**Imagen 3:** Barrio San Atilio, José C. Paz (Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo+Trabajo)

**Fuente:** [fmtinkunaco.blogspot.com/2010/05/](http://fmtinkunaco.blogspot.com/2010/05/)

## Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo+Trabajo”

Entre los numerosos programas nacionales con inclusión social, es quizás el Plan Federal de Emergencia Habitacional (Techo+Trabajo) el más ambicioso plan federal de construcción y mejora de vivienda que desde 2004 implemento el Gobierno Nacional de la República Argentina, con la colaboración de las provincias y los gobiernos municipales. Tubo como finalidad solucionar la Emergencia Habitacional y la Emergencia Laboral, financiando la construcción de viviendas en las zonas más castigadas por la crisis social y económica y generando puestos de trabajos para los beneficiarios.

Se trata de la mayor inversión pública en más de tres décadas. De las casi 400 mil casas que se edificaron en total, 146 mil (cerca del 40%) se han realizado y se siguen realizando en el conurbano bonaerense<sup>2</sup>. No es casual, ya que en la región se evidencian severos déficit habitacionales que afectan a tres millones de personas.

El Programa Federal de Construcción de Viviendas se puso en marcha para el período 2004-2007, pero aún continúa en ejecución. Consta de dos etapas, en la primera, que venció en el período 2007, se construyeron o mejoraron cerca de 120 mil unidades (completando casi en un 90% los objetivos del programa); la segunda etapa, con alguna demora comenzó en enero del 2008, donde se programaron las construcciones de alrededor de 250 mil viviendas. En la primera etapa del programa, a la región que conforma el Gran Buenos Aires, le tocaron cerca 48 mil viviendas. En la segunda etapa, cerca de 95 mil. Se constituye así el Gran Buenos Aires en el principal destinatario del programa.

La inversión fundamental la realiza el Estado Nacional, que depositó aproximadamente un total de veinte mil millones de pesos (en las dos etapas). En términos cuantitativos, se trata de la principal inversión en la proyección de políticas sociales y públicas.

El Programa Federal incluye una serie de subprogramas como la urbanización de villas y asentamientos precarios. Además, se articula con otras iniciativas de distintas dimensiones y variada responsabilidad jurisdiccional como el ProMeBa (Programa de Mejoramiento de Barrios), Dignidad Habitacional, Solidaridad Habitacional, Agua+Trabajo, entre otros.

Además de una oferta masiva de casas, los programas incluyen el mejoramiento de los espacios públicos y la dotación de infraestructuras sanitarias como complemento, ya que se constituye no solamente en generador de empleo, aportando a la reactivación de la construcción, sino que promueve el mejoramiento de las condiciones ambientales y con ello la salud de la población.

Es así que se fueron incorporando en forma progresiva a los diferentes programas nacionales, numerosos beneficiarios que constituyeron cooperativas de trabajadores y accedieron en forma conjunta a una vivienda y a un ingreso mensual, lo que les permitió mejorar su calidad de vida.

### La puesta en ejecución del programa

Cuando se anunció oficialmente el mismo, se debió implementar las siguientes vías de acción.

1. Convenio interministerial, a los efectos de la creación de la Unidad Ejecutora para la Emergencia Habitacional.

---

2. Tanto para la geografía como para el urbanismo la conurbación o conurbano se define como el proceso y el resultado del crecimiento de varias ciudades (donde una o varias de ellas puede encabezar al grupo), las cuales se integran para formar un solo sistema que suele estar jerarquizado. Si bien las distintas unidades que lo componen pueden mantener su independencia funcional y dinámica. El Conurbano Bonaerense está integrado por 24 partidos que rodean a la Ciudad de Buenos Aires. Dentro del Conurbano Bonaerense se distinguen diferentes grupos: 14 partidos completamente urbanizados: Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero, Vicente López. Diez (10) partidos parcialmente urbanizados, con continuidad urbana con Buenos Aires desde mitad del siglo: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando, Tigre. Con el avance de la urbanización otros seis partidos parcialmente urbanizados, han comenzado a mantener una continuidad urbana con la Ciudad de Buenos Aires: Pilar y Escobar (recientemente incorporados al ejido del Gran Buenos Aires), General Rodríguez, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente. Los dos primeros grupos (24 partidos) integran el conurbano tradicional, o conurbano propiamente dicho. El tercer grupo (6 partidos) se encuentra en proceso de integrarse al conurbano bonaerense. Finalmente, existen dos partidos bastante alejados de la Ciudad de Buenos Aires, Cañuelas al oeste y La Plata al sur, que han comenzado a tener en su territorio, pequeñas zonas que mantienen una continuidad urbana con aquella. Dentro del Conurbano Bonaerense se distinguen también los cordones (primero, segundo, tercero) según su proximidad a la Ciudad de Buenos Aires. También suele dividirse el Conurbano Bonaerense en tres zonas geográficas: Norte, Oeste y Sur.

2. Convenio de la Subsecretaria con las Provincias por medio de los respectivos Institutos Provinciales de Vivienda.
3. Convenio con los municipios.

## Las Viviendas

Deben cumplimentar como mínimo:

- Superficie de 43 m<sup>2</sup> cubiertos. Se deberá contemplar una posible expansión para un crecimiento futuro.
- Deben contar con dos dormitorios, baño y cocina comedor, con revestimiento cerámico tanto en pisos como en paredes del baño.

Las viviendas serán sometidas a sorteo y posterior adjudicación, solo después de haber conformado la recepción provisoria correspondiente. Las viviendas se consideran terminadas únicamente con los servicios conectados y las obras de infraestructura completas.

## El caso de José C. Paz: “Barrio San Atilio”

En el municipio de José C. Paz, al igual que en todos los demás del conurbano bonaerense, el gobierno municipal actuó como unidad ejecutora del Programa, debiendo aportar tierras, celebrar contratos con las cooperativas de trabajo, elaborar el proyecto urbanístico y de las viviendas y realizar los pagos a las cooperativas.

Los objetivos propuestos, además de la provisión de viviendas, pretendieron optimizar las condiciones de salud y ambiente mediante la instalación y mejoramiento de infraestructura básica de los hogares con ingresos por debajo del nivel de pobreza e indigencia y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad.

Las cooperativas municipales estuvieron constituidas por dieciséis personas, doce con Planes Jefes de

Hogar<sup>3</sup> y los cuatro restantes son personas que comprueben el carácter de desempleadas. La Dirección Provincial de manera conjunta con la Secretaría de Trabajo Planificación y Desarrollo Humano del Municipio ha contribuido a la formación de las Cooperativas, como así también a su capacitación, y las ha conducido a los efectos de la formación en oficios para la ejecución de viviendas. Mediante estas clases teórico-práctico, los integrantes de las cooperativas están en condiciones de ofrecer sus servicios a terceros, concretando de esta manera una continuidad laboral, generando así la inserción en el mercado de trabajo de personas desocupadas y beneficiarios de planes asistenciales o subsidios por desempleo.

Las Unidades Habitacionales tuvieron un costo de \$25.000, destinando \$22.000 a la vivienda en sí y los \$3.000 restantes a la infraestructura del conjunto. Las Cooperativas debieron construir cuatro viviendas en una primera etapa, y en el caso de cumplir con las exigencias del programa, se les permitió edificar cuatro unidades más.

Los integrantes de las cooperativas accedieron con la primera contratación a un subsidio, por única vez, no reintegrable de \$6.000, para la adquisición de equipos, herramientas, ropa de trabajo y libros contables, y una vez concluida la obra, debieron acceder a las viviendas que ellos mismos construyen mediante un sorteo y pre-adjudicación.

En el municipio de José C. Paz, y a través de la Secretaría de Trabajo Planificación y Desarrollo Humano, se aplicó el Programa de Capacitación en Oficios, mediante la firma de un convenio entre el Ministerio de Trabajo de la Nación, Fundación UOCRA<sup>4</sup> y el Municipio; el mismo consistió en la formación de los cooperativistas en los oficios de la construcción, adquiriendo así los conocimientos relacionados con la obra en sí (instalación eléctrica, de agua, gas, albañilería, colocación de cerámicos, techos, etc.) y una certificación que calificó a los sujetos de derecho como aptos para el desarrollo de la actividad que acre-

3. El Programa Jefes de Hogar comenzó a gestionarse a principios de 2002 como respuesta a la inclusión social para más de dos millones de mujeres y hombres, afectados por una crisis sin precedentes en nuestro país. El PLAN tubo por objeto brindar una ayuda económica a las jefas y jefes de hogar desocupados con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurando: la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos; la incorporación de los beneficiarios a la educación formal; su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral; su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional. Por vía reglamentaria, se podrá prever el cumplimiento de otras acciones que sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los Beneficiarios para el desarrollo de actividades productivas y de servicios.

4. UOCRA: Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina.

ditaban, acompañada además con la libreta de fondo de desempleo, elemento que es requerido a los trabajadores de la construcción para su contratación en cualquier obra civil, pública o privada y para calificar en los oficios desarrollados.

*“[...] El año pasado hemos finalizado la primer etapa de desarrollo habitacional del distrito. Generando que 3797 familias posean una vivienda digna, el que involucra a los barrios Oscar Leonides Alfonso, por quien quiero pedir un fuerte aplauso, un compañero de lucha, en homenaje a él se denomina su nombre, el barrio Mario Pantaleo, Madre Teresa de Calcuta y Victoria Irene, con todos los servicios básicos sustanciales. Este es uno de los logros fundamentales de nuestra gestión. Hace unos años era imposible pensar que un gobierno desarrollara un programa ha-*

*bitacional tan ambicioso que absorbiera a tanta población y que beneficiara a tantas familias, es indiscutible que la fisonomía de José C. Paz ha cambiado y esto se ve reflejado en los hechos y en cómo se van desarrollando. Estamos previendo para la segunda etapa a entregar en el año 2010/11, 1590 viviendas que se encuentran en ejecución por medio del Programa Federal de construcción de viviendas y 704 en ejecución por medio del Programa de Emergencia Habitacional. Estipulándose además el inicio de la construcción de 952 viviendas más para este próximo año que comenzarán a ejecutarse muy pronto. Alcanzándose la cifra de 5586 viviendas construidas hasta la finalización de cada uno de las obras encaradas. [...]”. Fuente: “Punto Cero”, extraído del discurso de la Sra. Intendenta Interina, María L. Geiszer, 6 de abril de 2010.*



**Imagen 4:** Barrio Saavedra Lamas, formado por B° Pantaleo y B° Teresa de Calcuta (San Atilio, José C. Paz) Programa Federal Emergencia Habitacional “Techo+Trabajo”

**Fuente:** Google Earth

Sin embargo, las viviendas ubicadas en el Barrio San Atilio de José C. Paz (Imágen 4, Pág. 18), se construyeron a través de 120 cooperativas de trabajo, cuya figura ha sido un formalismo. Los propios trabajadores denunciaron que en el contrato que firmaron para ingresar a las mismas incluyó el derecho a la autogestión del financiamiento y los materiales suministrados por el Estado. A pesar de ello, fueron los punteros políticos quienes manejaron los recursos, impusieron las

condiciones de trabajo y determinaron el valor real de los salarios.

Quienes han sido contratados en las cooperativas, acordaron recibir a cambio de su trabajo \$600 mensuales. A quienes previamente poseían algún plan de empleo, se les permitió mantenerlo. En este caso, el total del salario rondó los \$750. Sin embargo, los trabajadores denunciaron que a sus bolsillos sólo llega-

ron \$500. Las cooperativas de la construcción en José C. Paz son parte integrante del Plan Federal de Viviendas, presentadas por el Gobierno Nacional como una alternativa a los planes trabajar<sup>5</sup> y otra manera de entender las políticas sociales.

En la práctica, es el propio Estado Municipal que empleo a los obreros de la construcción en negro, sin ningún tipo de aporte y seguridad en el trabajo y distribuyó las viviendas en forma arbitraria entre los beneficiarios. Donde en muchos casos los favorecidos no tenían necesidad de vivienda o poseían ingresos fijos, pues muchos de ellos eran empleados del municipio o familiares de los políticos del distrito<sup>6</sup>.

Básicamente, puede afirmarse que la ausencia de una política municipal de urbanización ambiental, que privilegie las necesidades sociales sin clientelismo, la falta de un enfoque regional y la casi nula participación social, los recursos naturales desestimados para satisfacer las necesidades básicas de la población y mejorar su calidad de vida, son los factores que han impedido enfrentar con eficacia este proceso de territorialidad, la degradación de las condiciones socio-culturales y ambientales, y en los nuevos centros urbanos y su periferia han acentuado el desplazamiento de los grupos de menores recursos hacia la marginalidad.

Además, desde el punto de vista de las nuevas territorialidades, el derecho al suelo y acceso a la ciudad, se puede afirmar que los nuevos barrios no cuentan con espacios públicos como plazas, centros de atención primaria de salud, escuelas, seguridad, arbolado, etc. Por lo tanto, solamente han brindado una solución fragmentada al problema de vivienda, pues el acceso a una vivienda no significa la integración al modo urbano de con-vivencia participativa. Es así que una medida que parte de un Estado Nacional preocupado y ocupado en atender las demandas sociales, y que en su ejecución ha sido mal aplicado por las jurisdicciones locales, dejando de lado el concepto de urbaniza-

ción como medida de consolidación de una sociedad necesitada, no solamente de una vivienda digna, sino también de un espacio de integración social, cultural y ambiental en búsqueda de una nueva ciudadanía y una mejor calidad de vida, se ve entonces desdibujado de sus objetivos centrales: “crear nuevas territorialidades en un marco democrático”.

Este proceso ha llevado a la fragmentación social y a la consolidación de nuevos espacios urbanos sin historia, convirtiéndose en áreas de una nueva marginalidad concebidas por las prácticas clientelares que desfiguran los Programas Nacionales y convierten los nuevos territorios en zonas de vulnerabilidad social. (Imagen 4 Pág. 20)

Los nuevos barrios se convierten así en un discurso, que es verdaderamente un lenguaje: la ciudad habla a sus habitantes y ellos se ven reflejados en sus calles, sus plazas, sus comercios. Son estas nuevas ciudades los nuevos no lugares, donde el lenguaje se histrioniza y las personas se mimetizan con su medio, asumiendo un nuevo espacio que excluye y fragmenta desde la homogeneidad arquitectónica, simplemente porque no contempla la heterogeneidad social.

## Conclusiones

La complejidad de la problemática urbana es uno de los motivos que ha llevado a un replanteo profundo en las técnicas y metodología de planificación desde las políticas públicas de infraestructura, debiendo hacerse hincapié en la participación efectiva de los diferentes sectores y actores de la sociedad, para garantizar el éxito y la viabilidad de las políticas y estrategias a implementar.

La aparición de estas nuevas metodologías de planificación urbana, está basada en los principios de la planificación estratégica del sector privado adaptado a la gestión pública, y en un pensamiento del saber

5. El Plan Más y Mejor Trabajo es una herramienta creada para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad. Las condiciones básicas que el Plan posee son: 1) Generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local.
- 2) Ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad.
- 3) La promoción del Diálogo Social, como fundamento de la acción pública, a través de la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, junto a la participación de todos los actores.
6. Una investigación periódica reveló que el intendente de José C. Paz, quien ahora se encuentra en licencia, y sus funcionarios allegados hacían uso de las construcciones del Plan Federal de Vivienda para mantener su estructura de clientelismo político. Al respecto, Sebastián Cinquerrui, diputado de la Coalición Cívica en la provincia de Buenos Aires, confirmó que existe corrupción en la entrega de viviendas en el partido de José C. Paz. (Año 2010)

ambiental que incorpora el concepto de desarrollo sustentable regional-cultural y se caracterizan por ser paradójicamente el conocimiento de nosotros mismos de nuestra humanidad en la propia morada, esa mora-

da que nos brinda un vivir en naturaleza y con ella la creación de nuestro ambiente en un respeto de la vida que nos rodea, nos hace parte, nos incluye y a la cual muchas veces excluimos.



**Imagen 4:** Homogeneidad arquitectónica, conflictos sociales.

Fuente: [fmtinkunaco.blogspot.com](http://fmtinkunaco.blogspot.com)

Es por eso que plantearnos o re-plantearnos nuestra forma de vivir en el mundo actual nos obliga a re-construir el yo y convertir el pensamiento, el hablar y el actuar en un nosotros que incluya la naturaleza y las sociedades de la cual formamos parte, el *oikos*, nuestra casa, basándonos en:

- Incorporar el concepto de Planificación y Gestión como un proceso indisoluble.
- La participación activa de los diferentes colectivos sociales.
- El respeto al ambiente y los bienes de la naturaleza.
- Ser multisectorial, interdisciplinaria y comprometer la participación de los decisores políticos desde el inicio.
- Trabajar desde el conflicto y la contraposición de intereses en base al consenso.
- Definir cuestiones estratégicas y acciones tácticas.
- Determinar intervenciones de coyuntura, al mismo tiempo que se definen los lineamientos del mediano y largo plazo, cuidando la direccionalidad y la viabilidad de las mismas.

#### **La planificación para la sustentabilidad debe basarse:**

- En las personas y el ambiente y no en las cosas.
- En los objetos y no en los medios para alcanzarlos.
- En las necesidades, mitos y creencias de la comunidad.

Las ciudades existen no como lugares para realizar proyectos inalcanzables, complejas interpretaciones posibles o prometedores planes políticos que simplemente garanticen la perdurabilidad de sistemas clientelares; existen como lugares que satisfagan los requerimientos de las personas, lo que dependerá de lo consensuado y la lógica de nuestras acciones.

La ciudad, en cuanto medio construido, es una dimensión más de la realidad, estrechamente interdependiente con las demás dimensiones (ambientales, políticas, culturales, tecnológicas, económicas, productivas) de esa realidad social.

Si se pretende una sociedad más justa que debe en consecuencia tender a conformar un hábitat equi-

librado y sostenible, que pueda sustentarse a través del tiempo y de sus continuas transformaciones. Para lo cual se deberá entender que es indispensable que la comunidad recupere su rol participativo en la construcción de su ambiente y la política gestione y distribuya los beneficios de acuerdo a las necesidades que reclama esa misma sociedad, sin pensar por ello que se perpetuaran en el poder o se compraran voluntades.

Por supuesto tenemos la opción de construir nuestro modelo, basándonos en la recuperación de los valores propios de vivir en naturaleza, y entonces surgirá una concepción de la ética sustentable, garante de la justicia humana.

Solamente podrá ser desde el campo de la Democracia Política y desde el Imperio de la Ética, pues la percepción sensible conlleva a una conciencia moral y ética basada en el amor como estructura organizacional.

Dentro de este marco conceptual, cada intervención involucra efectos de distinto nivel de trascendencia, y como tal supone, en forma consciente o no, una ideología y una política de producción y consumo del espacio urbano y el medio en el que se inserta.

Todas las acciones que se desarrollen en un territorio deberán tender a mejorar la calidad de vida de la población y, al mismo tiempo, evitar que el deterioro social y los procesos de degradación urbana comprometan la subsistencia de futuras generaciones. Estos objetivos son en definitiva los que nos permitirán establecer las prioridades políticas y las estrategias que debemos implementar.

Por Democracia y Nuevas Territorialidades se entiende un conjunto de estrategias, gestiones, decisiones y acciones concertadas, destinado a la concreción local de un hábitat integral, ambientalmente apto, socialmente sustentable y políticamente ético, que albergue satisfactoriamente las múltiples actividades y diversidades de cada comunidad y exprese libremente sus particularidades culturales; todo ello dentro de los marcos de la planificación urbano-territorial y de la aplicación de las políticas públicas y la justa aplicación de las normas legales en un Estado de Derecho, en el consenso de las propias necesidades sociales, políticas, económicas, culturales, ambientales y de la participación de todos los estamentos que conforman un territorio y sus gentes.

## Bibliografía

ÁLVAREZ, SONIA, (2000). “Los pioneros modernos, hacedores invisibles de una ciudad a medias”, en: Rabey, Mario y Jerez, Omar (eds.) *Procesos de urbanización en la argentina: La mirada antropológica*. Universidad Nacional de Jujuy, Jujuy. PP. 59–107.

ARIÈS, PHILIPPE, (1981). A familia e a Cidade. En Velho, G. Figueira, S. (coord.). *Familia, psicologia e sociedade*, Río de Janeiro: Editora Campus, PP. 13–23.

AUGE, MARC, (1993). *Los no lugares. Espacios del anonimato*, Barcelona: Gedisa.

BARRETO, MIGUEL, (2000). *La imagen de la vivienda. Una antropología de las formas urbanas de la ciudad de Posadas*, Ed. Universitaria, Posadas.

BARRETO, MIGUEL, (2002). “El crecimiento de las ciudades Intermedias del NE Argentino en el contexto de las transformaciones regionales”, en *Cuaderno Urbano N° 3, FAU–UNNE / FAU–UNLP*.

BENÍTEZ, MARÍA, (2000). “De la “villa” al “barrio”. Hipótesis sobre construcción de identidades derivadas de la ocupación de tierras urbanas”. Ponencia presentada al CAAS 2000. IV Congreso Argentino de Antropología Social. Mar del Plata.

BENÍTEZ, MARÍA, (2002). Movimientos sociales y expansión urbana. Las ocupaciones de tierra en la ciudad de Resistencia (Argentina), *Cuaderno Urbano N° 3, FAU–UNNE / FAU–UNLP*.

BERMAN, MARSHALL, (1982). *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, Buenos Aires: Siglo XXI.

CUENYA, BEATRIZ, (1997). Cambios en el contexto urbano y socioeconómico y su impacto en las condiciones habitacionales de la población. La situación argentina con referencia a América Latina. *Cuadernos del CEUR*. Buenos Aires.

JACOB, JANE, (1973). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid. Península.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, Presidencia de la Nación Argentina. Documentos sobre Programa Federal de Viviendas Techo+Trabajo. (2004), disponible en [www.planificacion.gob.ar/](http://www.planificacion.gob.ar/)